



Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtiosjunde årgången

12 september 2014

Innehållsförteckning

I Resolutioner, rekommendationer och yttranden

YTTRANDEN

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

EESK:s 498:e plenarsession den 29–30 april 2014

2014/C 311/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Åtgärder som sträcker sig över generations- och kulturgränserna för att främja den sociala integrationen av unga EU-medborgare som tar anställning i en annan medlemsstat" (yttrande på eget initiativ)	1
2014/C 311/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ungdomars anställbarhet – att matcha utbildning med industrins behov i åtstramningstider".	7
2014/C 311/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Återföra företag till EU som ett led i återindustrialiseringen"	15
2014/C 311/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Industriella förändringar i den europeiska läkemedelssektorn"	25
2014/C 311/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Att bekämpa tvångsarbete i EU och världen: EU:s roll – EESK:s bidrag till ILO-konferensen 2014" (yttrande på eget initiativ).	31
2014/C 311/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Konsumentskydd och lämplig hantering av överskuldssättning för att undvika socialt utanförskap"(förberedande yttrande)	38

III Förberedande akter

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:s 498:e plenarsession den 29–30 april 2014

2014/C 311/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – För en industriell renässans i Europa" COM(2014) 14 final	47
---------------	--	----

2014/C 311/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 vad gäller minskning av förorenande utsläpp från vägfordon" COM(2014) 28 <i>final</i> – 2014/0012 (COD)	55
2014/C 311/09	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Motverka konsekvenserna av att unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet förlorar sin rösträtt i nationella val" COM(2014) 33 <i>final</i>	59
2014/C 311/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om informationsåtgärder och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden och i tredjeland" COM(2013) 812 <i>final</i> – 2013/0398 (COD)	63
2014/C 311/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordningar (EG) nr 850/98, (EG) nr 2187/2005, (EG) nr 1967/2006, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 2347/2002 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1434/98 vad gäller landningsskyldigheten" COM(2013) 889 <i>final</i> – 2013/0436 (COD)	68
2014/C 311/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kloning av nötkreatur, svin, får, getter och hästdjur som hålls och reproduceras för animalieproduktion" COM(2013) 892 <i>final</i> – 2013/0433 (COD); "Förslag till rådets direktiv om utsläppande av livsmedel framställda av djurkloner på marknaden" COM(2013) 893 <i>final</i> – 2013/0434 (APP); "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om nya livsmedel" COM(2013) 894 <i>final</i> – 2013/0435 (COD).	73
2014/C 311/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen – Att bygga stomnät för transporter: stomnätskorridorer och Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)" COM(2013) 940 <i>final</i>	82

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 498:E PLENARSESSION DEN 29–30 APRIL 2014

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Åtgärder som sträcker sig över generations- och kulturgränserna för att främja den sociala integrationen av unga EU-medborgare som tar anställning i en annan medlemsstat” (yttrande på eget initiativ)

(2014/C 311/01)

Föredragande: Renate Heinisch

Den 19 september 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Åtgärder som sträcker sig över generations- och kulturgränserna för att främja den sociala integrationen av unga EU-medborgare som tar anställning i en annan medlemsstat”

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 30 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 187 röster för, 2 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) inser att unga EU-medborgares ökande rörlighet i arbetssyfte utgör ett viktigt och välkommet utövande av en av EU:s grundläggande friheter, men att den allt oftare är en påtvingad nödvändighet. Den utgör en utväg ur kritiska situationer på arbetsmarknaderna i ursprungs- och värdländerna. Unga migrerande arbetstagare bidrar till ekonomisk och social utveckling i mottagarlandet och tillför dessutom immateriell rikedom i form av diversifiering som öppnar nya möjligheter för företagen och samhället.

1.2 Medan de unga migrerande arbetstagarna på detta sätt utnyttjar de yrkesmässiga möjligheter som står till buds, ställs samhället för det mesta – trots att de är framgångsrikt integrerade på arbetsplatsen i värdlandet – inför nya utmaningar när det gäller den sociala integrationen utanför arbetet i den nya omgivningen. De unga européer som arbetar i en annan medlemsstat är inte en homogen grupp. De har alla rätt att erhålla stöd i inledningskedet, icke minst de med begränsade språkkunskaper och ekonomiska resurser.

1.3 EESK anser att man måste ägna större uppmärksamhet åt de specifika behov och svårigheter vad gäller delaktighet och deltagande i samhället som upplevs av unga EU-medborgare som har börjat arbeta i en annan medlemsstat och som inte bara tillfälligt befinner sig i värdlandet. Annars kan det uppstå stora problem för både de berörda personerna och värdländerna.

1.4 EESK erinrar med eftertryck EU-institutionerna och medlemsstaterna om den växande främlingsfientlighet och rasism som drabbar minoriteter och invandrare. Kommittén förespråkar kraftfulla åtgärder mot sådana företeelser och mot grupper som stöder dem.

1.5 Kommissionen uppmanas att genom ökat erfarenhetsutbyte och dialog stödja medlemsstaternas arbete när det gäller att finna en effektivare integrationspolitik för denna grupp unga EU-migranter som redan har fått arbete i en annan medlemsstat. EESK efterlyser i detta syfte en förstärkning av de program som finansieras via "Ditt första Eures-jobb".

1.6 Integration är en social process som sker i relationen mellan individer och grupper. Integrationen är dubbelriktad eftersom den berör såväl invandrarna som mottagarsamhället.

1.7 Kommissionen bör först och främst underlätta utbytet av goda erfarenheter samt dokumentera framgångsrika koncept och metoder för att stödja dessa unga migrerande arbetstagares strävan efter integration i samhället. I detta sammanhang skulle man i synnerhet kunna erkänna och framhålla betydelsen av interkulturella och generationsövergripande strategier och projekt som lovande stödåtgärder inom ramen för en "välkommandekultur" i länderna.

1.8 EU har antagit nya instrument mot diskriminering av EU-medborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. Dessa instrument bör tillämpas ändamålsenligt på nationell nivå. Ett samhälle som tillåter diskriminering av invandrare är inte integrationsfrämjande.

1.9 Kommissionen bör ställa denna samling beprövade koncept och projekt till medlemsstaternas förfogande med rekommendationen att ta efter dem på ett kreativt sätt. Medlemsstaterna bör uppmanas att underrätta kommissionen om de åtgärder som olika aktörer redan har genomfört på ett framgångsrikt sätt, så att dokumentationen kan vidareutvecklas och erfarenhetsutbytet på så sätt kan fördjupas.

1.10 EESK rekommenderar kommissionen att i ett ytterligare steg undersöka om andra lämpliga handlingsmöjligheter är tänkbara och hur dessa skulle kunna genomföras. Kommissionen bör i synnerhet utveckla ett koncept för hur beprövade och innovativa strategier och metoder i EU:s befintliga program, plattformar, fonder och initiativ skulle kunna tillämpas och stödjas genom dessa.

1.11 EESK föreslår att kommissionen stöder arbetsmarknadsparternas och civilsamhällets insatser, eftersom dessa aktörer spelar en viktig roll i integrationsprocessen när det gäller att ta emot invandrare och göra dem delaktiga.

1.12 Kommissionen bör lägga vikt vid att på lämpligt sätt göra ungdomarna delaktiga i viktiga planerings- och beslutsprocesser på detta område via deras civilsamhällesorganisationer, så att målgruppens behov och svårigheter kan uttryckas ordentligt genom dessa och på så sätt angripas på ett resultatriktat sätt.

1.13 Arbetsmarknadens parter och de företag som ger arbete åt unga utlänningar har utan tvivel ett stort ansvar. EESK ser gärna att dessa aktörer engagerar sig mer i att utforma integrationsprogram som i högre grad uppfyller de unga arbetstagarnas behov.

2. Inledning

2.1 Unga EU-medborgare blir allt rörligare och många lämnar sitt hemland – ofta på grund av en tröstlös arbetsmarknadssituation (men inte nödvändigtvis enbart av detta skäl) – för att finna arbete i en annan medlemsstat. De utnyttjar därigenom sin grundläggande rätt till fri rörlighet inom unionen, genomför målet om arbetskraftens ökade rörlighet inom EU och tar tillvara de möjligheter som rörligheten ger. I rättsligt hänseende är de likställda med värdlandets medborgare, men de står inför mycket speciella utmaningar och har särskilda behov.

2.2 De unga européer som arbetar i en annan medlemsstat är inte en homogen grupp. Det är således välutbildade unga människor, men även ungdomar med låg utbildningsnivå och ekonomiska svårigheter, som tar det trots allt djärva steget att bygga sig en framtid utanför sitt hemland. I synnerhet den sistnämnda gruppen har stora integrationssvårigheter, eftersom de ofta inte har de språkkunskaper och de adekvata ekonomiska resurser som krävs för att bygga upp en solid social position i värdlandet.

2.3 Dessa ungdomar måste ha möjlighet att integrera sig väl i samhället för att kunna delta i och spela en aktiv roll i den samhälleliga verkligheten i värdlandet, som de vid ankomsten har liten eller ingen kunskap om, dvs. tillägna sig viktiga aspekter av medborgarskapet även i den nya omgivningen.

2.4 Med åtgärden "Ditt första Eures-jobb", som ingår i flaggskeppsinitiativet "Unga på väg" och initiativet "Bättre möjligheter för unga", främjar kommissionen rörligheten för unga arbetstagare i syfte att uppfylla Europa 2020-strategins mål om en sysselsättningsgrad på 75 % och förbättra den europeiska arbetsmarknadens funktionssätt.

2.5 I detta initiativytrande behandlas svårigheterna vad gäller den sociokulturella integrationen i den nya omgivningen genom största möjliga delaktighet och deltagande i värdsamhället, svårigheter som hittills till stor del har betraktats som underordnade. Samtidigt konstaterar dock EESK att det är nödvändigt att i ett annat yttrande undersöka de sociala kostnader och andra konsekvenser som ursprungsländerna och ursprungsregionerna drabbas av till följd av särskilt ungdomars migration och rörlighet i arbetssyfte.

2.6 Detta yttrande ska bidra till att både i värdländerna och i ursprungsländerna samt på EU-nivå öka medvetenheten om denna viktiga aspekt av integrationen av unga migrerande arbetstagare från EU. Vikten av lämpliga åtgärder framhålls i syfte att med utgångspunkt i en jämförelse av enskilda metoder och tämligen specifika erfarenheter utveckla evidensbaserade och resultatnriktade strategier i medlemsstaterna som kan främjas av EU.

2.7 Visserligen erbjuder värdländer och företag redan ibland ganska effektiva hjälpåtgärder, men dessa är huvudsakligen inriktade på arbetsplatsrelaterade aspekter. Det är mest i undantagsfall som de kompletteras med koncept för en allmän "välkommandekultur". Inom ramen för "Ditt första Eures-jobb" (YFE) finns det för integration av unga arbetstagare program som anordnas av arbetsgivarna (språkurser och utbildning kombinerat med administrativ hjälp i samband med flytten). Det saknas ännu till stor del lämpliga strategier, strukturer, metoder och erfarenheter för att hjälpa dessa ungdomar att integreras i värdlandets samhälle och kultur på ett effektivt sätt som är stödjande och främjande men samtidigt också krävande.

2.8 Man bör se till att motsvarande planer och åtgärder är generationsövergripande och interkulturella. Sådana åtgärder kan på ett avgörande sätt bidra till integrationen och till utövandet av EU-medborgarskapet i värdlandet. Den äldre generationens erfarenheter bör utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt i detta sammanhang. I synnerhet kan redan framgångsrikt integrerade invandrare från olika ursprungsländer tack vare den kulturella mångfald som de representerar bidra med innovativa inslag av ömsesidigt bistånd och olika former av solidaritet.

2.9 En misslyckad integration i samhället och ett bristande erkännande av ungdomarnas identitet och särskilda behov kan leda till mycket stora problem för både ungdomarna och värdsamhället. Icke infriade förhoppningar och ett nytt ifrågasättande av framtidsutsikterna leder ofta till att den från början positiva inställningen till värdlandet går förlorad, och kan till och med utvecklas till aggressiva och radikala hållningar och uppträdanden.

2.10 Därför måste dessa ungdomar nås av budskapet att "ni är värdefulla för oss, ni är välkomna och vi hjälper er", för att motverka intrycket att "ni är ett problem och stör". Inte minst bör man förhindra att de kompetenta och motiverade ungdomarna i frustration utvandrar till tredjeländer och således går förlorade för EU.

3. Utmaningar och svårigheter som ungdomar möter i ett främmande land

3.1 Det finns redan bra EU-system för att ge unga råd och stöd när de söker arbete inom EU – t.ex. Unga på väg, Eures, den europeiska portalen för rörlighet i arbetslivet – och värdländerna har tagit fram talrika åtgärder inom detta område. Dessa program koncentreras dock huvudsakligen, om inte uteslutande, på arbetsmarknadspolitiska aspekter eller så är de arbetsplatsrelaterade. De många andra aspekterna av ungdomarnas liv samt deras svårigheter och särskilda behov glöms ofta bort, eller också är det stöd som erbjuds obefintligt eller otillräckligt.

3.2 En betydande svårighet för de nyanlända i värdlandet är att de till en början inte känner till de offentliga strukturerna och processerna och inte – eller inte i tillräcklig utsträckning – förstår de sociala sedvänjorna och samhällskulturen. Tillsammans med de i allmänhet bristande språkkunskaperna försvårar detta i hög grad tillgången till rättigheter och offentliga tjänster och medför en risk för att bli missgynnad i ekonomiskt och socialt hänseende, särskilt utanför arbetslivet.

3.3 Svårigheter i vardagen kan uppstå t.ex. vad gäller boende, tillgång till allmänna och särskilda tjänster inom bl.a. hälso- och sjukvård och det sociala området samt en lång rad andra grundläggande behov såsom fritidsaktiviteter och religionsutövning. Sådana svårigheter drabbar alla arbetstagare som befinner sig i ett annat land än hemlandet.

3.4 Om möjligheterna till samhällsdeltagande är otillräckliga eller försvåras uppstår en risk för isolering. Detta börjar med vardagliga livssituationer och sträcker sig till erfarenheter av avvisande attityder, diskriminering och social distans och kan få betydande psykiska konsekvenser som leder till social och känslomässig isolering. Detta är särskilt svårt för dessa ungdomar, eftersom de inte kan falla tillbaka på stöd från gamla kontaktnät såsom ursprungsfamiljen, den vanliga vänkretsen eller den ursprungliga gruppen av likasinnade.

3.5 En mycket viktig väg till en lyckad social integration i värdssamhället är således faktiskt deltagande i det allmänna samhällslivet genom sociala, politiska, kulturella eller idrottsliga aktiviteter eller religionsutövning, i t.ex. klubbar, föreningar, olika sammanslutningar, partier och fackföreningar. Ofta finns det emellertid olika hinder för att utländska ungdomar ska kunna delta utan problem, och dessutom saknas det många gånger nödvändig initiering, uppmuntran och introduktion. Detta kan lätt leda till icke-materiell utarmning av unga migranter, med katastrofala konsekvenser.

3.6 EESK anser att det är mycket viktigt att stärka Euresnätverket som hittills visat sig vara bristfälligt, inte bara när det gäller att samordna efterfrågan och tillgång, utan även i fråga om att stödja delaktighet och integration. Den sistnämnda aspekten har större betydelse mot bakgrund av att Euresnätverket nyligen utvidgats till att omfatta praktikantverksamhet och lärlingsutbildning, vilket betyder att vi kan förvänta oss att ännu fler mycket unga personer kommer att utnyttja rörligheten inom EU.

3.7 Samarbete mellan värdländer och ursprungsländer kan bli ett grundläggande bidrag till utvecklingen av programmen för integration, som tack vare ett helhetsperspektiv möjliggör en "medveten migration". Detta främjar skapandet av interkulturella, transnationella nätverk som står närmare de unga migrerande arbetstagarna.

4. Viktiga områden för skyddande och främjande åtgärder i syfte att stödja unga migrerande arbetstagare

4.1 Utanför arbetslivet är det en stor fördel för unga migrerande arbetstagare om man stöder dem med avseende på deras behov av nätverksbyggande. Detta kan ske genom strukturerad kommunikation eller lokala eller regionala evenemang där utbyte av erfarenheter samt ömsesidig information om rättigheter och skyldigheter, svårigheter och missförhållanden, möjliga lösningar osv. initieras eller främjas. Sociala medier har en viktig funktion när det gäller att bygga upp nya kontaktnät.

4.2 Eftersom den allra största delen av de unga migrerande arbetstagarna är mycket motiverade och villiga att satsa, bör man också erbjuda dem ett stort urval av okomplicerade möjligheter och sätt att definiera, utveckla och genomföra egna företagsprojekt. De skulle i detta sammanhang kunna få stöd från äldre personer, särskilt när det gäller marknadsföringsmöjligheter, tekniska och administrativa villkor, finansiering, personalrekrutering osv. i värdlandets socio-ekonomiska miljö.

4.3 Frågan om unga utländska arbetstagares deltagande och integration utanför arbetet är ett mångfasetterat och viktigt, men ändå till stor del försummat, område för nödvändiga stöd- och hjälpåtgärder. Det räcker inte att ungdomarna erbjuds kurser där de får grundläggande kunskaper i värdlandets språk och via arbetsplatsen lär sig fackspråket.

4.4 För att kunna finna sig till rätta i den nya omgivningen, tillgodose personliga behov och aktivt integrera sig i samhället krävs betydligt mer. I synnerhet behövs det tillförlitlig information, lämplig vägledning, sammankoppling av språket med ett flertal konkreta livssituationer samt varaktigt, pålitligt och personligt stöd vid motgångar och besvikelser.

4.5 Råd och stöd är avgörande bland annat när man söker bostad, vid konflikter som rör boendet, i den allmänna planeringen av vardagslivet, i finans- och skattefrågor, när vidareutbildning eftersträvas, när det gäller urval av sociala, kulturella, religiösa eller idrottsliga aktiviteter, vid övriga fritidsaktiviteter samt vid utövandet av de medborgerliga rättigheterna och vid politiskt engagemang. I alla dessa fall kan andra unga utlänningar, landsmän som befunnit sig längre i värdlandet och äldre medborgare i värdlandet som är villiga att ge stöd på personlig grund ge ytterst värdefull hjälp.

4.6 När stöd- och rådgivningsåtgärder utformas måste man göra skillnad mellan mycket olika svårigheter och behov som behöver lösas eller tillgodoses. Till en början handlar det mest om initialsvårigheter av främst rättslig, materiell eller teknisk natur som kan lösas relativt enkelt med lämpligt stöd. Det är dock mycket svårare att övervinna hindren i den sociala integrationsprocessen, vilket kan kräva långsiktigt och tillförlitligt stöd.

4.7 I svåra besluts- eller konfliktsituationer kan det vara mycket viktigt att de unga invandrarna får kontaktpersoner, oavsett om det är "faddrar" eller "mentorer" eller rådgivare från Euresprogrammet, som de kan söka råd hos och utveckla ett förtroendeförhållande till. Det är viktigt att sådana personer dels har interkulturella erfarenheter och således den nödvändiga förståelsen, dels kan kommunicera effektivt och ge hjälp till självhjälp.

5. Tillhandahållare av och aktörer inom stödåtgärder

5.1 Arbetsmarknadens parter och de företag där utländska ungdomar är anställda har utan tvekan ett stort ansvar. De kan dessutom erbjuda råd och konkret hjälp utanför arbetet genom att särskilt äldre medarbetare motiveras att stå till förfogande som samarbetande och rådgivande "mentorer" eller "faddrar" för unga migrerande arbetstagare i företaget, men också – och i synnerhet – bistå dem med hjälp och stöd utanför arbetslivet. Att detta knappast är möjligt utan stöd i små och medelstora företag utgör en särskild utmaning som man måste finna lösningar på, exempelvis genom att låta sådan verksamhet ingå i de program som finansieras inom ramen för åtgärden "Ditt första Eures-jobb".

5.2 Organisationer i det civila samhället ägnar sig traditionellt främst åt människors svårigheter utanför arbetet och skapar möjligheter till bättre social integration och starkare sammanhållning i samhället. De bör genom olika erbjudanden – särskilt när det gäller sociala, kulturella och idrottsliga aktiviteter samt andra fritidsaktiviteter – som är särskilt inriktade på de unga migrerande arbetstagarnas specifika svårigheter och behov, i ännu högre utsträckning involvera denna viktiga grupp, som är avgörande för framtiden, i den övergripande utformningen av sina aktiviteter.

5.3 Såväl på arbetsplatsen som utanför arbetet är det en stor fördel att sammanföra erfarna äldre och unga migranter. Kunskaperna och omdömesförmågan hos äldre personer som är villiga att dela med sig av sina erfarenheter till de unga är särskilt värdefulla. Det leder inte bara till lämpliga lösningar på svårigheter utan utgör också en viktig form av dialog som främjar sammanhållningen i samhället. Det här är till stor nytta för alla berörda. När parterna i dialogen dessutom har mycket varierande kulturell bakgrund leder detta också till viktiga erfarenheter av ett öppet och flerdimensionellt samhälle som ger alla tillträde och möjlighet att delta.

5.4 Trots alla institutionella hjälp- och stödprogram som redan finns är de personliga förhållandena en helt avgörande faktor för att åtgärderna ska bli framgångsrika. Personliga erfarenheter, direkt kommunikation, individuellt engagemang, förtroende för andras förmåga samt gemensamma erfarenheter är katalysatorer för en lovande integration i ett nytt arbetsliv och särskilt i ett annorlunda samhälle. Att tillhandahålla sådan individuell och personlig hjälp genom direkta mellanmänniskliga kontakter är en viktig uppgift som i synnerhet kan genomföras genom att det ideella engagemanget organiseras på ett strukturerat sätt. Vem som skulle kunna eller bör ansvara för detta beror på respektive värdlands kultur.

5.5 Det är viktigt att man på varken nationell eller europeisk nivå försöker att eftersträva enhetliga lösningar. Det handlar om mänskliga behov och svårigheter som inte omfattas av någon fast norm utan kräver skiftande, flexibla och ständigt innovativa svar i enlighet med de berördas ursprung, de lokala förhållandena och den individuella situationen.

5.6 En mycket framgångsrik form av personlig hjälp ges t.ex. genom så kallade Senior Expert Services ⁽¹⁾. De innebär att pensionärer ideellt ställer sina yrkeskunskaper och sina erfarenheter från mycket olika verksamhetsområden till de yngres förfogande. De äldres kompetensöverföring och personliga engagemang främjar kraftigt den ömsesidiga förståelsen, samarbetet och respekten mellan generationerna, vilket ger ett viktigt bidrag till den sociala sammanhållningen i samhället.

5.7 För lovande strategier är det viktigt att det befintliga utbudet och framgångsrika metoder systematiskt dokumenteras, genomgår en evidensbedömning, samordnas i grunden och marknadsförs genom riktad information. Ett nära samarbete mellan alla tillhandahållare och ansvariga organisationsenheter samt ett permanent deltagande av alla intresserade och berörda parter organisationer är en förutsättning för framgång. I synnerhet måste målet vara att de unga migrerande arbetstagarnas specifika behov och svårigheter förstås på ett korrekt sätt, att strategier och åtgärder ges en målinriktad utformning, att resurser sätts in på ett lämpligt sätt och att resultatkontroller görs. De unga migrerande arbetstagarna bör göras delaktiga i alla beslut och i utvärderingarna.

6. Kommentarer och möjliga åtgärder från kommissionens sida

6.1 I unga arbetstagares rörlighet kommer en av EU:s grundläggande friheter till uttryck. Ungdomarna utnyttjar de möjligheter som migration i arbetssyfte ger dem. På så sätt kan problem på arbetsmarknaderna i både ursprungs- och värdländerna mildras väsentligt. Den speciella situationen för unga EU-migranter som arbetar i andra medlemsstater, och som utgör ett mycket viktigt inslag i Europas framtid, bör dokumenteras, analyseras och förstås bättre.

6.2 I synnerhet integrationen utanför arbetet av ungdomar från andra medlemsstater i samhället i det värdland där de har funnit arbete bör uppmärksammas i högre grad, eftersom den är kopplad till betydande utmaningar och svårigheter. I detta sammanhang bör kommissionen vidta gränsöverskridande åtgärder för att öka medvetenheten, dokumentera och främja erfarenhetsutbyte och dialog.

6.3 I enlighet med detta bör kommissionen uppmanas att genom lämpliga åtgärder dokumentera framgångsrika metoder för att åtgärda de särskilda svårigheter som unga migrerande arbetstagare möter vad gäller delaktighet och deltagande i värdlandets samhälle. I detta sammanhang bör i synnerhet interkulturella och generationsövergripande metoder för att stödja dessa utländska EU-ungdomars strävan efter verklig delaktighet och faktiskt deltagande i samhället ägnas stor uppmärksamhet som viktiga inslag i en "välkommandekultur".

6.4 Kommissionen bör rekommendera medlemsstaterna att ta efter dessa metoder på ett kreativt sätt. Medlemsstaterna bör också uppmanas att underrätta kommissionen om offentliga och privata aktörers beprövade och innovativa idéer, program och konkreta åtgärder för att underlätta och stödja den sociala integrationen av unga arbetstagare från andra medlemsstater, i syfte att fördjupa erfarenhetsutbytet om de olika erbjudandena och möjligheterna på detta område.

6.5 På grundval av denna europeiska dokumentation bör kommissionen analysera var det eventuellt ännu finns behov av åtgärder och hur detta behov skulle kunna tillgodoses. Kommissionen bör också utveckla ett koncept för hur de avgörande inslagen i beprövade och innovativa metoder i EU:s befintliga program, plattformar, fonder och initiativ skulle kunna utnyttjas och stödjas genom dessa.

6.6 Kommissionen bör i sina överväganden se till att ungdomarna själva i betydande mån görs delaktiga genom sina civilsamhällesorganisationer, för att säkerställa att deras behov och svårigheter på lämpligt sätt registreras, förstås och slutligen tillgodoses och åtgärdas genom ett målinriktat utbud.

Bryssel den 30 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ <http://www.ses-bonn.de/>.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Ungdomars anställbarhet – att matcha utbildning med industrins behov i åtstramningstider"

(2014/C 311/02)

Föredragande: **Dumitru Fornea**

Medföredragande: **Tommaso Grimaldi**

Den 11 juli 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Ungdomars anställbarhet – att matcha utbildning med industrins behov i åtstramningstider".

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 30 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 156 röster för och 2 röster emot.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Den allvarliga ungdomsarbetslöshetskrisen kräver att regeringar, arbetsgivare, arbetstagare och det civila samhället arbetar hårdare och samordnar sina insatser för att främja, skapa och upprätthålla anständiga⁽¹⁾ och hållbara arbetstillfällen. Denna fråga har blivit både en politisk och en ekonomisk utmaning. EESK har redan framhållit att det krävs en verklig tillväxtstrategi på EU-nivå och nationell nivå för att stödja skapandet av bättre och stabilare jobb för unga människor. EESK anser att det är av största vikt att regeringarna gör omfattande och korrigerande insatser för att förhindra att krisen förvärras ytterligare.

1.2 Som Europeiska rådet kom överens om i sina slutsatser från juni 2013 anser EESK att medlemsstaterna bör göra allt de kan för att se till att ungdomssysselsättningsinitiativet och ungdomsgarantin utan dröjsmål blir fullt operativa. Tilldelningen av nationella och europeiska medel för utbildning och sysselsättning för ungdomar samt för att motverka långtidsarbetslöshet måste ökas avsevärt.

1.3 EESK rekommenderar starkt att de konkreta handlingsplaner som medlemsstaterna redan har antagit för att ta itu med ungdomsarbetslösheten och ungdomars anställbarhet ska sändas in för regelbunden utvärdering och att det civila samhället ska delta i denna. Kommittén anser att man i dessa planer och program bör vidta konkreta åtgärder för att göra det möjligt för unga akademiker att skaffa sig kunskaper från en arbetsplats, inbegripet bland annat ledningserfarenhet, lagarbete, problemlösning och kreativa färdigheter för att förbättra sin flexibilitet och sina möjligheter på arbetsmarknaden.

⁽¹⁾ Begreppet anständigt arbete har formulerats av ILO:s parter – regeringar, arbetsgivare och arbetstagare – och det baseras på uppfattningen att arbete är en källa till personlig värdighet, social sammanhållning, fred i samhället och demokrati samt ekonomisk tillväxt som ökar möjligheterna till högkvalitativa arbetstillfällen och företagsutveckling. ILO, www.ilo.org.

1.4 EESK rekommenderar medlemsstaterna och alla de berörda myndigheterna att betrakta anställbarhet som en pågående process som påverkar hela yrkeslivet. Medlemsstaterna bör förbereda och skapa verktyg och villkor i syfte att hjälpa människor att uppdatera, förbättra och utvärdera sin anställbarhetsnivå. Ökat erkännande och större öppenhet i fråga om färdigheter och kvalifikationer spelar en viktig roll då man matchar anställbarheten hos arbetsökande ungdomar med behovet på arbetsmarknaden och ungdomarnas rörlighet. EESK stöder EU:s strategier för att öka erkännandet och öppenheten i fråga om färdigheter, kompetens och kvalifikationer samt verktyg kopplade till strategierna, såsom EQF, ESCO, Europass och systemen för kvalitetssäkring och studiemeriter.

1.5 Kommittén är fast övertygad om att ansvaret för anställbarheten inte bara ligger på den enskilda individen. Anställbarhet är en fråga som bör hanteras av och delas mellan alla berörda parter: regeringar, arbetsmarknadens parter, universitet, skolor, lokala myndigheter, enskilda arbetstagare m.fl. Ett förbättrat partnerskap mellan företag och utbildningsanstalter rekommenderas bestämt. I detta sammanhang bör företagsinterna utbildningsprogram av hög kvalitet främjas i enlighet med principerna och metoderna i den europeiska alliansen för lärlingsutbildning och de föreslagna kvalitetskriterierna för praktikprogram.

1.6 Medlemsstaterna bör tillhandahålla incitament för de universitet och forsknings- och utvecklingsorgan som erbjuder examenskurser i linje med de globaliserade marknadsbehoven. Detta skulle även kunna vara användbart när det gäller att främja en hög nivå på yrkeskunskandet.

1.7 Kommittén är oroad över den senaste tidens tendens att minska utbildningsbudgeten i ett flertal medlemsstater och rekommenderar att EU-medlemmarna avsätter tillräckliga resurser för att garantera att utbildningspersonalen erbjuder en utbildning av hög kvalitet för alla. Läraryrket betraktas inte som attraktivt i Europa och lider brist på arbetskraft, ett problem som kan öka inom den närmaste framtiden⁽²⁾. Anständiga arbetsvillkor, löner och pensioner krävs för att göra utbildningsområdet till ett attraktivt yrkesval.

1.8 EESK välkomnar kommissionens beslut att inrätta programmet Erasmus+, som också främjar gränsöverskridande yrkesutbildning, och hoppas att det – som överenskommet – utan dröjsmål kommer att bli fullt operativt. Överenskommelsen mellan Europaparlamentet och rådet om erkännande av yrkeskvalifikationer är särskilt välkommen.

1.9 EESK välkomnar *ramen för åtgärder mot ungdomsarbetslöshet*, som arbetsmarknadens parter godkände i juni 2013. I en tid av ekonomisk och social kris måste Europa till fullo utnyttja potentialen hos sina invånare från alla socioekonomiska bakgrunder, samtidigt som man säkerställer kostnadseffektiviteten.

1.10 EESK upprepar sin övertygelse att EU:s initiativ för att hantera problemet med ungdomsarbetslöshet bör utmynna i konkreta åtgärder som främjar en effektiv industripolitik. Denna politik ska i sin tur syfta till att föra den europeiska industrin och dess konkurrenskraft framåt på ett socialt ansvarsfullt och hållbart sätt.

1.11 EESK rekommenderar att medlemsstaterna ägnar särskild uppmärksamhet åt de negativa följder som den systematiska användningen av tillfälliga anställningskontrakt har för unga människor, och även deras betydande konsekvenser för de sociala trygghetsnäten (färre inbetalningar) samt den sociala sammanhållningen i medlemsstaterna.

1.12 EESK anser att investeringar för att förbättra unga människors anställbarhet är av avgörande betydelse för framtiden för de europeiska ekonomierna och samhällena. De initiativ som antas bör vara lättillgängliga för alla ungdomar utan undantag och utan könsdiskriminering, och de bör åtföljas av konkreta åtgärder för inkludering. Relevanta aktörer (t.ex. arbetsmarknadens parter och ungdomsorganisationer) på lokal, regional och nationell nivå bör delta i utformningen, genomförandet och utvärderingen av resultaten av dessa initiativ.

⁽²⁾ Se "Key Data on Teachers & School Leaders in Europe". Eurydike-rapporten 2013, Europeiska kommissionen.

1.13 Man bör fortsätta att utveckla konkreta nationella och lokala åtgärder i syfte att erbjuda ett livslångt lärande som är tillgängligt för alla, med deltagande av arbetsmarknadens parter och det civila samhället samt med en regelbunden utvärdering av resultaten.

1.14 I modeller för arbetsplatsbaserat lärande, t.ex. varvad utbildning, sker en betydande del av utbildningen inom företag. Unga arbetstagare bör ha möjlighet att växla mellan lärande i skolan och utbildning på arbetsplatsen i ett företag. Kommittén är övertygad om att system för varvad utbildning – i likhet med dem som har införts i vissa medlemsstater – kommer att bli en framgång. Ett delat ansvar mellan den offentliga sektorn och näringslivet i fråga om investeringar i framtiden är avgörande för lärlingssystemens framgång.

1.15 Kommittén rekommenderar att man vidtar åtgärder för att säkerställa att de föreslagna åtgärderna är högkvalitativa och relevanta, samt att det skapas en lämplig ram, där ansvar, rättigheter och skyldigheter för alla aktörer är tydligt formulerade och går att verkställa i praktiken. Den sociala dialogen mellan arbetsgivare och fackföreningar bör fortsätta utvecklas och utnyttjas som ett viktigt verktyg för att fastställa framtida arbetsmarknadsprognoser, främja skapandet av arbetstillfällen, sprida utbildningsmetoder som är mer lämpliga för arbetsmarknadens behov och uppmuntra unga kvinnor och män att förbättra sin kompetens och kapacitet för att bättre kunna möta industrins växlande behov.

1.16 Den rådande ekonomiska och sociala krisen leder till begränsningar för EU-medlemsstaternas budgetbeslut, särskilt i de länder som är föremål för finanspolitiska anpassningsprogram, och denna situation förvärras av att man även skurit ned EU:s egen budget. Med tanke på den centrala roll som utbildning har för utvecklingen av anställbarhetsvillkoren rekommenderar EESK att medlemsstaterna ökar de resurser som avsätts för kvalitetsutbildning. Dessa resurser bör inte betraktas som en utgift, utan som en nödvändig investering för att komma ur krisen och skapa en bättre framtid för alla. Med tanke på detta har EESK ställt sig bakom medborgarinitiativet "*Education is an investment! Do not count education spending as part of the deficit!*" (Utbildning är en investering! Utbildningsutgifterna får inte ses som en del av underskottet!)⁽³⁾. Kommittén varnar för att de nedskärningar som tillämpas på utbildningsbudgetar riskerar att förvandla viktiga initiativ och förslag till enbart goda avsikter. Med beaktande av hur viktig utbildningen är för att ta itu med ungdomsarbetslösheten så rekommenderar EESK starkt att kommissionen anordnar en "Europeisk utbildningsdag" under 2015.

1.17 EESK anser att industrin och företagen bör investera i produktionsmedlen och använda sina löne- och kommunikationsstrategier i syfte att öka intresset för industrisektorn. Att förbättra dialogen mellan företag och yrkesutbildningsinstitut skulle kunna bli ett viktigt steg för att hantera anställbarhetsfrågan och minska obalansen mellan efterfrågan och utbud.

1.18 Alla initiativ som antas för att öka ungdomars anställbarhet bör vara adekvat finansierade via ESF och andra strukturfonder. EESK rekommenderar att man vid användning av strukturfonderna lägger särskild vikt vid ungdomars anställbarhet, inklusive åtgärder för att omfördela outnyttjade medel där så är lämpligt.

2. Inledning

2.1 Den europeiska industrin inrymmer ett brett spektrum av företag, inklusive stora företag, små och medelstora företag, och mikroföretag, som alla har olika krav på arbetskraft. Det behövs därför arbetstagare med olika kompetens och kapacitet. Dessa skillnader bör beaktas när man utformar utbildningssystemen. Den sociala dialogen mellan arbetsgivare och fackföreningar bör fortsätta att utvecklas och utnyttjas som ett viktigt verktyg för att fastställa framtida arbetsmarknadsprognoser, främja skapandet av arbetstillfällen, sprida utbildningsmetoder som är mer lämpliga för arbetsmarknadens behov och uppmuntra unga kvinnor och män att förbättra sin kompetens och kapacitet för att bättre kunna möta industrins växlande behov.

⁽³⁾ På initiativ av grekiska medborgare och med stöd av nätverket Diktio.

2.2 EU och medlemsstaterna behöver en industripolitik som underlättar tillväxt och uppmuntrar skapande av nya högkvalitativa arbetstillfällen⁽⁴⁾. Kommissionen anser att det behövs ett starkt partnerskap mellan EU, medlemsstaterna och industrin, i syfte att säkerställa en effektiv samarbetsram och stimulera investeringar i teknik och mänskliga resurser, och därigenom ge den europeiska industrin konkurrensfördelar i förhållande till andra globala konkurrenter. För att komma tillrätta med detta och den allmänna frågan om anställbarhet inom industrin har kommissionen försäkrat⁽⁵⁾ att en av pelarna i den nya industripolitiken kommer att utgöras av investeringar i människor och färdigheter.

2.3 Den ekonomiska kris som började 2008 har allvarligt skadat många europeiska ekonomier och återhämtningen har hittills gått mycket långsamt. En fråga som skulle kunna göra återhämtningen svårare och vars konsekvenser för framtiden kan bli ännu mer oroande, är ungdomsarbetslöshetskrisen, som kräver att regeringar, arbetsgivare, arbetstagare och det civila samhället samarbetar för att främja, skapa och upprätthålla anständiga och produktiva jobb.

2.4 EU:s ledare verkar ta denna kris på allvar, men som kommittén har framhållit i tidigare yttranden⁽⁶⁾ kommer de nya initiativen inte att bidra till att lösa problemet om man inte går till botten med orsakerna till det. Denna fråga har blivit både en politisk och en ekonomisk utmaning. Det skulle vara fel att generalisera – situationen är förvisso inte densamma i varje land och på lokal nivå – men för många unga européer är det dock en daglig kamp att avsluta och finansiera studierna, att inte bara finna en korttidsanställning eller praktik utan ett riktigt jobb, att starta ett eget projekt eller ett eget företag, att flytta hemifrån eller bilda familj. Även om arbetslöshet inte är ett nytt fenomen i Europa så är den ökande ungdomsarbetslösheten en av de mest synliga effekterna av den rådande ekonomiska krisen, både när det gäller förlusten av arbetstillfällen och bristen på nya arbetstillfällen⁽⁷⁾.

2.5 Många positiva EU-initiativ (t.ex. ungdomsgarantin) kommer att erbjuda fortbildning och lärlingsutbildning. De garanterar emellertid inte alltid att man får ett jobb. Detta fäster uppmärksamheten på ett stort glapp: Jobb är vanligen en följd av ekonomisk tillväxt. EESK har redan framhållit att det krävs en verklig tillväxtstrategi på EU-nivå och nationell nivå för att stödja skapandet av bättre och stabilare jobb för unga människor. EESK anser att det är av största vikt att regeringarna gör omfattande och korrigerande insatser för att förhindra att krisen förvärras ytterligare. Som kommissionen har påpekat: "Ungdomarna är nyckeln till EU:s framtida dynamik och välbefinnande"⁽⁸⁾.

2.6 Begreppet "anställbarhet" har ingen allmänt accepterad definition, utan är ett dynamiskt begrepp, och det finns en allmän trend mot att utvidga det till att omfatta kontextuella faktorer. Trots att anställbarhet är viktig när man diskuterar arbetsmarknadsfrågor så är den svår att mäta, och det finns många sätt att definiera anställbarhet. Anställbarheten som sådan påverkas av faktorer på både utbudssidan och efterfrågesidan som ofta ligger utanför den enskildes kontroll. I en tid av ekonomisk och social kris måste EU till fullo dra nytta av den potentiella kreativitet, energi och kapacitet som finns hos invånare från alla socioekonomiska bakgrunder. Starka och mycket aktiva organisationer i det civila samhället spelar en viktig möjliggörande roll.

⁽⁴⁾ Kommissionen anser att industrins andel av EU:s BNP bör vara 16 % senast 2020.

⁽⁵⁾ Europeiska kommissionen, 10 oktober 2012, "En starkare europeisk industri för tillväxt och ekonomisk återhämtning".

⁽⁶⁾ EUT C 68/11, 6.3.2012, s. 11–14; EUT C 143/94, 22.5.2012, s. 94–101; EUT C 299/97, 4.10.2012, s. 97–102; EUT C 11, 15.1.2013, s. 8–15; EUT C 161, 6.6.2013, s. 67–72.

⁽⁷⁾ "I tider av ekonomisk nedgång är yngre anställda inte bara 'sist in', utan även 'först ut', eftersom det är dyrare för arbetsgivaren att säga upp äldre arbetstagare. Det är mindre sannolikt att unga arbetstagare har fått internutbildning, de har mer begränsade kunskaper och är ofta anställda på tillfälliga kontrakt [...] Även i de fall då unga människor har anställning, kanske det inte är på ett bra arbete. I den utvecklade världen har de ofta tillfälliga anställningskontrakt så att det ska bli lättare att säga upp dem, eller också är de 'undersysselsatta' på arbeten som de är överkvalificerade för." (World Economic Forum – Youth Unemployment visualization 2013) <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>.

⁽⁸⁾ COM(2013) 447 final, juni 2013.

2.7 Anställbarheten avgörs till stor del av hur hög kvalitet och relevans den utbildning som lokala och regionala myndigheter erbjuder har. Även om vi kan konstatera att de lokala myndigheterna arbetar för att uppnå rätt balans för att möjliggöra förbättringar i detta avseende, så anser EESK att de nuvarande utbildningssystemen inte alltid överensstämmer med beslut som fattas på EU-nivå. Inom ramen för den öppna samordningsmetoden har kommissionen uppmanat de lokala myndigheterna att dela med sig av sin institutionella hantering av problemen med ungdomars rörlighet och utbildning, att förbättra kvaliteten på utbildning, certifiering och uppdateringar, att reagera på ett lämpligt sätt på arbetsmarknadens behov, att uppfylla en tidsplan med prestationer som kan hänföras till delade målsättningar och till referensvärden och resultat samt att analysera och integrera resultaten av studier och forskning. Ändå finns det fortfarande för många institutionella hinder och det saknas ett verkligt åtagande, vilket står i vägen för ett sant gemensamt europeiskt utbildningsområde.

2.8 Arbetsgivarna känner till dagens arbetstagares kompetens och kvalifikationer, men de måste bli mer medvetna om vilken kompetens och kapacitet som krävs av framtida anställda på en snabbt föränderlig arbetsplats, särskilt med tanke på den tekniska utvecklingen som gör det mycket viktigt att de anställda fortlöpande förvärvar nya färdigheter och uppdaterar dem de redan har. Företag har olika egenskaper och olika behov, vilket gör att den allmänna och yrkesinriktade utbildningen måste vara anpassningsbar och flexibel i de kunskaper den lär ut. Som EESK underströk i sitt yttrande SOC/476 behövs det verkligen ett bättre och mer relevant samarbete mellan utbildningsinstitutioner på alla nivåer och industrin.

2.9 Med tanke på att allmän utbildning och yrkesutbildning inte är de enda faktorer som styr en persons anställbarhet, så är det ett alltför restriktivt synsätt att enbart fokusera på utbildning. Högkvalitativa praktikprogram, arbetsbaserat lärande (i skolor eller företag) eller lärlingsutbildningar och riktade sysselsättningsprogram måste anses vara viktiga medel för att få ut unga kvinnor och män på arbetsmarknaden, men de kan inte ses som en definitiv lösning på anställbarhetsproblemet. Det är viktigt att erkänna att arbetsmarknaderna är inbäddade i samhälle och kultur, liksom de ekonomiska institutionerna, och att informella normer och sedvänjor också påverkar arbetsmarknadspraxis.

2.10 EESK anser att det som har diskuterats och godkänts på EU-nivå om utbildning inte kan reduceras till enbart ett utbyte av bästa metoder. I detta fall hoppas vi att utbildningssystemen kommer att klara av att svara mot sysselsättningsbehoven och skapa en ny typ av yrkesverksamma människor som kan hantera de konstanta förändringarna i arbetets organisation och det moderna samhället. Mot bakgrund av de tidsfrister som fastställts för ET 2020 och Bryggedeklarationen efterlyser EESK en utvärdering och en noggrann analys av hur åtagandena genomförs i praktiken och vilka mål som uppnås.

3. Allmänna kommentarer

3.1 I ett antal yttranden har CCMI belyst en rad ekonomiska, industriella och sociala frågor, bl.a. anställbarhet och omskolning, särskilt under den nuvarande krisen⁽⁹⁾. I samband med att förslaget till *ungdomssysselsättningsgaranti* godkändes av Europeiska kommissionen i juni 2013, lade de europeiska arbetsmarknadsparterna⁽¹⁰⁾ fram en *ram för gemensamma åtgärder för sysselsättning för unga människor* med inriktning på kunskap, övergången från skola till arbetsliv, sysselsättning och främjande av företagandet.

3.2 Ungdomarna utgör det nuvarande och framtida Europa och är en rik källa till dynamik i våra samhällen. Social och ekonomisk integration av ungdomar förutsätter och kräver dock en rad lyckade omställningar. I ett sammanhang där övergången till vuxenlivet blivit mer komplex är utbildning av god kvalitet och en arbetsmarknad för alla viktiga redskap för att dessa omställningar ska bli lyckade. En helhetssyn är nödvändig för att främja dynamiska, öppna och mobila arbetsmarknader för ungdomar med åtgärder och lämpliga resurser inriktade på att skapa fler och bättre arbetstillfällen, högkvalitativa studieresultat samt en bättre matchning mellan utbud och efterfrågan på kompetens, även genom att sprida arbetsbaserat lärande i hela Europa.

⁽⁹⁾ "Industripolitiken har en stark social dimension som påverkar alla delar av samhället [...] utbildningssektorn och universitet, konsumenter och medborgare. Industripolitiken omfattar både omstrukturering och föregripande åtgärder. Den bör tillhandahålla aktuell utbildning och information samt främja teknik, innovation, kreativitet och entreprenörskap. Man måste också föregripa och reagera på den demografiska förändringen på ett lämpligt sätt." EUT C 327, 12.11.2013, s. 82.

⁽¹⁰⁾ EFS, BusinessEurope, UEAPME och CEEP, den 11 juni 2013.

3.3 I många medlemsstater (särskilt de hårdast drabbade av den nuvarande krisen) har det civila samhällets organisationer på olika sätt betonat vikten av att kombinera en individuell lösning med avseende på arbetsmarknadens behov med ett gemensamt angreppssätt (sammanhang, miljö, arbetsorganisation och arbetsvillkor) som tar hänsyn till ungdomars förväntningar och önskemål. För att sådana åtgärder ska vara verkningsfulla bör de stödjas av EU-finansiering samt tillväxtstärkande åtgärder och inte begränsas till de 6–8 miljarder euro som ingår i ungdomssystemeringsinitiativet, en summa som borde ökas avsevärt.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Principerna och arbetsmetoderna i den europeiska alliansen för lärlingsutbildning och kvalitetskriterierna för praktikprogram stärker EESK:s övertygelse om att lärlingsplatser och företagspraktik är viktiga verktyg för att unga människor ska kunna förvärva kunskaper och arbetslivserfarenhet och att detta bör vara en del av företagets strategier. Kommittén rekommenderar att medlemsstaterna och industrin säkerställer att de föreslagna åtgärderna är högkvalitativa och relevanta, samt att det skapas en lämplig ram, där ansvar, rättigheter och skyldigheter för alla aktörer är tydligt formulerade och går att verkställa i praktiken.

4.2 Med tanke på att det är viktigt – men inte längre tillräckligt – att förvärva en erkänd akademisk examen på olika nivåer, anser kommittén att man samtidigt som man genomför planer och program inom ungdomsgarantin även bör vidta konkreta åtgärder för att göra det möjligt för unga akademiker att skaffa sig kunskaper från en arbetsplats, inbegripet bland annat ledningserfarenhet, lagarbete, problemlösning och kreativa färdigheter i syfte att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden.

4.3 I modeller för arbetsplatsbaserat lärande, t.ex. varvad utbildning, sker en betydande del av utbildningen inom företagen. Unga arbetstagare bör ha möjlighet att växla mellan lärande i skolan och utbildning på arbetsplatsen i ett företag. Kommittén är övertygad om att system för varvad utbildning – i likhet med dem som har införts i vissa medlemsstater – kommer att bli en framgång. Ett delat ansvar mellan den offentliga sektorn och näringslivet i fråga om investeringar i framtiden är avgörande för lärlingssystemens framgång.

4.4 Att stimulera lärande är meningsfullt, förutsatt att denna uppgift inte enbart beror på de ansträngningar som varje person kan och måste göra. Annars kommer de grupper som redan är de mest missgynnade eller marginaliserade att förbli segregerade som kollektiv. Man bör fortsätta att utveckla konkreta nationella och lokala åtgärder i syfte att erbjuda ett livslångt lärande som är tillgängligt för alla, med deltagande av arbetsmarknadens parter och det civila samhället samt med en regelbunden utvärdering av resultaten.

4.5 När man ser över utbildnings- och yrkesutbildningssystemen är det viktigt att se till att utbildningsområdet kan förbli ett attraktivt och konkurrenskraftigt yrkesområde. En vitalisering av läraryrket ligger också i linje med arbetsmarknadens föränderliga behov. Det krävs högt motiverade och väl förberedda lärare som har förmåga att hantera hela skalan av krav från samhället, industrin och de studerande.

4.6 Utbildning, yrkesutbildning och yrkesvägledning bör stödja unga kvinnor och män i deras ansträngningar att skaffa sig bättre utbildning, kvalifikationer och kunskaper. Yrkesvägledande material bör innehålla tydlig information om lediga platser och karriärmöjligheter på arbetsmarknaden⁽¹¹⁾. EESK välkomnade kommissionens beslut att inrätta programmet *Erasmus+*, som också främjar gränsöverskridande yrkesutbildning, och hoppas att det – som överenskommet – kommer att vara fullt operativt under 2014. Den överenskommelse som nyligen nåddes mellan Europaparlamentet och rådet om erkännande av yrkeskvalifikationer är särskilt välkommen.

⁽¹¹⁾ EUT C 327, 12.11.2013, s. 58–64.

4.7 Medlemsstaterna bör tillhandahålla incitament för universitet samt forsknings- och utvecklingsorgan som erbjuder examenskurser i linje med de globaliserade marknadsbehoven. Detta skulle kunna bidra till att skapa en hög nivå på yrkeskunnandet.

4.8 Att införa obligatorisk utbildning kan betraktas som en form av "karriärförsäkring". Men lärlingsutbildning och praktik får inte bli ett sätt att skaffa sig billig eller oavlönad arbetskraft. Bästa praxis inom industrin bör följas och missbruk får inte tolereras. Efter en utbildningsperiod måste ett utbildningsbevis eller ett intyg som visar de förvärvade färdigheterna utfärdas.

4.9 Med tanke på de skillnader som finns mellan unga män och unga kvinnor när det gäller att komma in på arbetsmarknaden, vill EESK betona vikten av att närma sig ungdomsarbetslösheten ur ett adekvat jämställdhetsperspektiv, inbegripet konkreta åtgärder när så behövs. I rådets rekommendation om att inrätta en ungdomsgaranti anges sålunda att ungdomsgarantisystemen bör ta hänsyn till kön och mångfald hos de ungdomar som systemen vänder sig till⁽¹²⁾.

4.10 Om anställbarheten ska kunna förbättras måste man göra allt man kan för att återspegla de faktiska förhållandena på marknivå. I ju högre grad politiska åtgärder gör detta, desto större är chansen att främja anställbarheten. Varje åtgärd som syftar till att främja ekonomisk utveckling måste vara kopplad till de praktiska villkoren eftersom detta är den enda vägen mot varaktig högsta kvalitet. Att skapa lokala partnerskap kommer att vara till nytta för att förbättra dialogen och insatserna för att ta itu med ungdomsarbetslösheten. Lokala institutioner, universitet, ungdomsorganisationer, offentliga myndigheter och yrkesutbildningsorgan, fackföreningar och arbetsgivare som är verksamma inom samma lokalområde bör hitta sätt att arbeta tillsammans för att fastställa eventuella gemensamma strategier. Lokala särdrag och behov kommer att erkännas och beaktas bättre för att förbättra möjligheterna till sysselsättning för ungdomar.

4.11 Medlemsstaterna bör införliva entreprenörskurser i skolornas läroplaner och främja entreprenörskap i modeller för arbetsplatsbaserat lärande, i enlighet med den nya "handlingsplan för företagande 2020" som kommissionen har lanserat. Entreprenörskap bör ses som ett brett koncept som innehåller mer än att bara starta företag. Människor måste redan i tidig ålder lära sig hur man blir entreprenör i sitt eget liv. Utbildning i entreprenörskap bör förbereda människor för livet genom att lära dem att visa initiativ, ta ansvar och analysera situationer. EESK anser att utveckling av färdigheter och kompetens som kreativitet, initiativförmåga, uthållighet och teamwork är viktiga för alla, inte bara för framtida entreprenörer som vill starta företag. Dessa färdigheter bör utrusta en generation för att arbeta effektivt inom alla sektorer och driva fram den infrastruktur som behövs för en framgångsrik europeisk ekonomi.

4.12 Kommissionen är medveten om att EU måste "genomgå en genomgripande och långtgående kulturell förändring"⁽¹³⁾ om man ska kunna införa effektiva metoder för utbildning i entreprenörskap i undervisningen. EESK rekommenderar också att ändringar görs i lärarutbildningen, och medlemsstaterna bör uppmanas att göra tillräckliga avsättningar för lärarutveckling inom detta område. Utfallet av politiken är beroende av lämplig personal, och den måste utbildas och få stöd.

⁽¹²⁾ "Kommissionen är medveten om att kön är en av de dimensioner som man bör ta hänsyn till i samband med politiska åtgärder för att effektivt bekämpa ungdomsarbetslösheten. Unga kvinnor löper större risk än unga män att bli arbetslösa eller stå utanför utbildning [...]. Unga män upplever oftare en framgångsrik övergångsperiod (dvs. som slutar med en fast anställning). Det är däremot mer sannolikt att unga kvinnor är deltidsarbetande eller tillfälligt anställda, och att de inleder sitt arbetsliv i en dubbelt utsatt position som tillfälligt anställd och deltidsanställd. I rådets rekommendation om att inrätta en ungdomsgaranti anges sålunda att ungdomsgarantisystemen bör ta hänsyn till kön och mångfald hos de ungdomar som systemen vänder sig till." László Andor, kommissionsledamot med ansvar för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, maj 2013.

⁽¹³⁾ Kommissionens meddelande "Handlingsplan för företagande 2020".

4.13 I tidigare yttranden har EESK⁽¹⁴⁾ pekat på konsekvenserna för unga kvinnors och mäns sysselsättning om man minskar den roll som fasta anställningskontrakt spelar, och rekommenderat att man ska beakta de risker som uppstår på grund av detta. Tillfälliga anställningskontrakt, som nu är vanliga för ungdomar, särskilt i början av karriären, har lett till en mer segmenterad arbetsmarknad. EESK rekommenderar medlemsstaterna att ägna särskild uppmärksamhet åt denna aspekt, som även får betydande konsekvenser för de sociala trygghetsnäten (färre inbetalningar) och den sociala sammanhållningen i medlemsstaterna.

4.14 Den rådande ekonomiska och sociala krisen leder till begränsningar för EU-medlemsstaternas budgetbeslut, särskilt i de länder som är föremål för finanspolitiska anpassningsprogram, och denna situation förvärras av att man även skurit ned EU:s egen budget. Kommittén varnar för att de nedskärningar som tillämpas på utbildningsbudgetar riskerar att förvandla viktiga initiativ och förslag till enbart goda avsikter. Med tanke på detta har EESK ställt sig bakom medborgarinitiativet *"Education is an investment! Do not count education spending as part of the deficit!"* ("Utbildning är en investering! Utbildningsutgifterna får inte ses som en del av underskottet!").

4.15 Alla initiativ för att öka ungdomars anställbarhet bör omgående genomföras i hela Europa och vara adekvat finansierade via ESF och andra strukturfonder. EESK anser att detta är en viktig investering i framtiden för de europeiska ekonomierna och samhällena. Initiativen bör vara lättillgängliga för alla ungdomar, utan undantag. Relevanta aktörer (t.ex. arbetsmarknadens parter och ungdomsorganisationer) på lokal, regional och nationell nivå bör delta i genomförandet och utvärderingen av resultaten av dessa initiativ. EESK rekommenderar att man vid användning av strukturfonderna lägger särskild vikt vid ungdomars anställbarhet och vidtar åtgärder för att omfördela outnyttjade medel där så är lämpligt.

Bryssel den 30 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ EESK:s yttrande om "Initiativet Bättre möjligheter för unga", EUT C 299, 4.10.2012, s. 97–102.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Återföra företag till EU som ett led i återindustrialiseringen"

(2014/C 311/03)

Föredragande: **Edgardo Maria Iozia**

Medföredragande: **José Custódio Leirião**

Den 19 september 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Att återföra företag till EU som ett led i återindustrialiseringen"

Rådgivande utskottet för industriell omvandling, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 29 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 139 röster för och 4 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är övertygad om att man för att stoppa EU:s ekonomiska nedgång måste åstadkomma ett uppsving inom industrin och i synnerhet tillverkningsindustrin, som är en bärande kraft i produktionsstrukturen. I detta initiativytrande lägger EESK fram några värdefulla verktyg för att stödja kommissionens initiativ om en återindustrialisering av EU, där återförandet av utflyttade företag ingår som tema. Kommissionen har också inlett en analys av frågan om återförandet av företag. Kommittén välkomnar att Eurofound samtidigt som detta yttrande utarbetas har fått i uppdrag att ta fram ett antal uppgifter som är nödvändiga för att förstå fenomenet återförande av företag som helhet och möjliga lösningar på det.

1.2 EESK stöder det projekt som föreslagits av kommissionens vice ordförande Antonio Tajani om att utveckla en EU-politik för återindustrialisering för att höja industrins bidrag till EU:s BNP från nuvarande 15,1 % till minst 20 %, och föreslår att projektet ska utvidgas och stärkas med följande mål: "En europeisk social pakt för en ny, hållbar och konkurrenskraftig industri". I ett nyligen offentliggjort meddelande ⁽¹⁾ fastställer kommissionen ett antal prioriteringar, bland annat följande:

- Stärka integrationen av industrins konkurrenskraft i andra politikområden med särskild uppmärksamhet på produktivitet inom företagstjänster i syfte att öka den industriella konkurrenskraften och konkurrenskraften för EU:s ekonomi i allmänhet.
- Maximera den inre marknadens potential genom att utveckla den infrastruktur som behövs och erbjuda ett stabilt och förenklat regelverk.
- På ett beslutsamt sätt genomföra regionala utvecklingsinstrument tillsammans med nationella instrument och EU-instrument till stöd för innovation, kompetens och företagande.

1.3 EESK vill uppmana EU att upprätta en europeisk handlingsplan om dessa frågor, och vill framföra följande särskilda rekommendationer:

- Att man utformar politiska strategier för att påskynda innovationen och produktiviteten i syfte att skapa konkurrensfördelar.
- Att man hittar nya bankinstrument för att underlätta tillgången till finansiering och påskynda nödvändiga investeringar.

⁽¹⁾ COM(2014) 14 final.

- Att man främjar åtgärder för att säkerställa den europeiska tillverkningsindustrins deltagande i alla faser av värdekedjan.
- Att återindustrialisering och återförande bör integreras i en hållbar europeisk industripolitik som fokuserar på investeringar, teknik, företagande, utbildning, innovation, forskning, energipriser, infrastruktur, handel osv.
- Att ett sammanhängande, stabilt och säkert regelverk tillhandahålls.
- Att en välfungerande inre marknad säkerställs.
- Att miljölagstiftningen ska beakta den europeiska industrins konkurrenskrafts- och investeringscykler.
- Att infrastrukturen moderniseras.
- Att företagens behov finansieras.
- Att den europeiska energipolitikens stöds.
- Att man säkerställer kvalificerade arbeten på den europeiska marknaden.
- Att man avhjälper bristen på kapacitet och kompetens inom tillverkningsindustrin.
- Att man utformar ett effektivt system för förvaltning av mänskliga resurser som främjar yrkesmässig verksamhet och kompetens samt innovationsförmåga och som i synnerhet utnyttjar den kreativa potentialen i olika civilsamhällsorganisationer, t.ex. nationella och europeiska sammanslutningar för teknisk och vetenskaplig personal.

EESK vill uppmana medlemsstaterna att vidta följande åtgärder:

- Att man bygger nya industriområden och industrialanläggningar eller återupplivar sådana som har minskat sin verksamhet på grund av utlokalisering av tillverkningsindustrin.
- Att man uppdaterar eller förnyar produktionsinstrumenten och -processerna för att hålla jämna steg med de nya kraven i politiken för hållbar utveckling.
- Att man inför ett mer balanserat och stabilt skattesystem för att främja inhemsk konsumtion och locka utländska direktinvesteringar.
- Att man inrättar särskilda informationscentrum för utlokaliserings- och återföringsförfarandena.

1.4 EESK anser att det är ytterst viktigt med en integrerad industripolitik med tydligare mål på europeisk, nationell, regional och lokal nivå som kan locka investeringar i alla tillverkningssektorer (högteknologiska som lågteknologiska). Denna politik bör inriktas på hela värdekedjan och inkludera forskning, innovation och utveckling.

1.5 Kommittén är övertygad om att det är absolut nödvändigt att fastställa ambitiösa men samtidigt realistiska mål för den återindustrialisering av Europa som man vill uppnå fram till 2020. I detta sammanhang kan politik som främjar återförandet av produktionsverksamhet som har flyttats bidra till att uppnå de föreslagna målen.

1.6 Drivkrafterna för återförande av verksamhet från Kina till västländerna är följande:

- Kostnaderna för utlokaliserad verksamhet kan vara högre än förväntat.
- Den ökade produktivitet, de minskade kostnader och den förbättrade kapacitet som många västerländska nationella företag har uppnått genom att följa kontinuerliga förbättringsprogram.
- Önskan att samla produktionen och planeringen lokalt så att man kan möjliggöra bättre samarbete på nationell nivå.

- Produkternas ökade komplexitet och behovet av att ändra förpackningarna för att uppfylla kundernas önskemål.
- Lägre energikostnader i USA.
- Starkare tillväxtinitiativ av USA:s regering.
- Behovet av att överproducera för att fylla containrarna.
- Försenade produkter på grund av osäker leverans, ojämn kvalitet och tullförfaranden.
- Ökade transportkostnader på grund av halvfylla fartyg.
- Hög lagerhållning för att klara av produkter i transit, cykler, säkerhetslager, osäkra leveranstider och kvalitetskontroller.
- Ökade extrakostnader.
- Större antal defekter jämfört med lokala leverantörer, extra kontroller av material och tålighet, fler missnöjda kunder.
- Minskning av skillnaderna mellan kostnader för värdlandet och ursprungslandet (arbetskraftskostnader och transportkostnader).
- Operativa faktorer såsom: minskad operativ flexibilitet, köporder, stelhet när det gäller leveransort, påföljder för försenade beställningar.
- Beställningar som måste ha en minimivolym på grund av containrarnas storlek.
- Minskade möjligheter att tillgodose kundernas efterfrågan på grund av det fysiska avståndet mellan produktionsorten och utvecklingscentrumen.
- Produktion och leverans, inverkan på produktens livslängd.
- Ökade kostnader för samordning av leveranskedjan.
- Kvalitetsproblem (bristande produktkvalitet).
- Tillgång till kompetens (avsaknad av välutbildade tekniker och kvalificerade arbetstagare i värdlandet).
- Hög arbetslöshetsnivå i ursprungslandet.
- Valutarisker.

1.7 Tillverkningsindustrin behöver pålitliga och flexibla leveranser för att kunna konkurrera på dagens marknader. Att återföra produktionen är ett av de beslut som företagen kan ta för att uppfylla dessa behov. Enligt EESK ska den centrala stödpolitiken för de tillverkningsföretag som väljer att flytta tillbaka sin verksamhet till och/eller utvidga den i Europa bestå av att skapa en lämplig miljö för företags investeringar, yrkeskunskaper, konkurrenskraftiga energikostnader, tillgång till finansiering och tillträde till marknaderna.

1.8 Kommissionen konstaterar följande: "Återförsäljarledets elpriser för industrin i EU ökade i genomsnitt med 3,5 % per år, och gaspriserna med 1 % mellan 2008 och 2012. Till följd av detta beräknas industrins elpriser i EU ligga dubbelt så högt som i USA och Ryssland och 20 % högre än i Kina enligt Internationella energioorganet ⁽²⁾. Prisskillnaden är ännu större när det gäller gas: I EU är gasen 3–4 gånger dyrare för industrin än för de amerikanska, ryska och indiska konkurrenterna och 12 % dyrare än i Kina, men däremot är den billigare än i Japan. De priser som industrikunderna faktiskt betalar kan dock variera mellan medlemsstaterna." ⁽³⁾

1.9 EESK har noggrant granskat frågan om energiintensiva industrier i Europa ⁽⁴⁾ och har föreslagit ett antal åtgärder och rekommendationer för att göra det möjligt för dem att fortsätta sin produktion i Europa. Även i detta sammanhang vill vi upprepa vår uppmaning till EU-institutionerna att införa en gemensam energipolitik och att komma till rätta med problemet med konkurrenskraften när det gäller produktionsfaktorer som kapital och energi. Vi vill vidare uppmana arbetsmarknadens parter att stärka sitt samarbete genom en utvecklingspakt som tar hänsyn till och värnar om den europeiska sociala modellens särdrag, vilket säkerställer att Lissabonfördragets mål om en social marknadsekonomi uppnås.

1.10 Samstämmighet mellan olika politikområden har stor betydelse. För det första ska den framtida utvecklingen bygga på en övergång till en koldioxidsnål ekonomi, vilket kräver samstämmighet mellan forskning, lagstiftning och stödprogram. För det andra påverkas den socialt hållbara utvecklingen och därmed även förhållandet mellan konkurrenskraft och sysselsättning, dvs. kvalificerad sysselsättning för alla, som i sin tur kan leda till en kvalitativ utveckling och följaktligen ge mervärde i form av konkurrenskraft.

1.11 EESK anser att en bättre relation mellan företagen och bankerna, med inriktning på realekonomin, kan skapa fruktbara samverkans effekter och samtidigt ge möjlighet till att utnyttja konkurrens fördelarna förknippade med deras närvaro på utländska marknader.

1.12 De europeiska företagen bör vad gäller produkterna först och främst satsa på innovation, kvalitet, tillförlitlighet, resultat och funktion. De bör också förbättra sitt miljöavtryck och sträva efter att respektera principen om företagets sociala ansvar i sina produktionsprocesser. För att företag ska förbli konkurrenskraftiga är det emellertid också viktigt att kostnadsfaktorerna hålls under kontroll – särskilt löne- och energikostnaderna – och att erforderliga åtgärder införs i detta syfte.

1.13 Produktionssystemens, infrastrukturens och ekonomins övergång till hållbarhet samt de demografiska förändringarna, utbildningen av de nya generationerna och anpassningen av den europeiska arbetskraften till den internationella arbetsuppdelningen kräver massiva investeringar för att målen ska kunna uppnås på ett sammanhängande och samordnat sätt i Europa.

1.14 Det är viktigt att bibehålla en stor och mångsidig tillverkningsindustri i Europa för att bevara kompetensen, som kan vara svår att återskapa om den en gång går förlorad. Specifika tillverkningskompetenser i särskilda industrier kan i ett större sammanhang ge ett viktigt bidrag till utvecklingen av nya produkter.

1.15 Det är viktigt att stärka och upprätthålla Europas kompetens inom forskning och innovation för att säkerställa en hållbar, stabil och varaktig utveckling. I detta syfte behövs smart, effektiv och ändamålsenlig lagstiftning för att skapa de bästa förutsättningarna, vägleda det tekniska ledarskapet, skapa kvalitativ sysselsättning inom forskning, innovation och tillverkning samt främja säkerhet och hållbarhet ⁽⁵⁾.

De företag som överväger att utlokalisera bör ha tydliga mål och kunskap om hur de kan uppnås inom EU. De måste få tillgång till tillförlitliga uppgifter, information och rådgivning för att kunna förutse både fördelar och nackdelar, bland annat de faktiska kostnaderna. EU:s och medlemsstaternas representationer i viktiga länder, liksom också de regionala och lokala myndigheterna, bör stärka sitt stöd till företagen i syfte att kontrollera om detta mål också skulle kunna uppnås inom EU.

⁽²⁾ Dessa priser är inte korrigerade för kvalitetsskillnader, eftersom EU:s elförsörjning är mer tillförlitlig med färre avbrott än i dessa länder.

⁽³⁾ COM(2014) 14 final.

⁽⁴⁾ CES1857-2011_ac_en.do.

⁽⁵⁾ INT/451 – "Forskning och utveckling: ett stöd för konkurrenskraften" EUT C 277, 17.11.2009, s.1

1.16 De huvudsakliga orsakerna till återförande av företag presenteras i punkt 1.6.

1.17 EESK välkomnar att Europeiska kommissionen för upp återföringsprocessen på sin industriella agenda som ett sätt att driva på industriverksamheten, skapa nya arbetstillfällen och göra tillverkningsindustrin till motorn för Europas framtid. Den överenskommelse som nyligen gjorts med Eurofound framstår som ett första litet steg i rätt riktning.

2. Inledning

2.1 "Vi kan inte fortsätta att låta våra företag lämna Europa. Våra siffror är solklara: industrin i Europa kan skapa tillväxt och arbetstillfällen. I dag har vi lagt fram grundförutsättningarna för en hållbar framtida industri i Europa, som ska göra det möjligt att utveckla nödvändiga investeringar i ny teknik och bygga upp ett förtroendefullt klimat och en positiv företagaranda. Tillsammans kan vi återupprätta förtroendet och få industrin att återvända till Europa." ⁽⁶⁾

2.2 Under de senaste åren har tillverkningsaktiviteterna gradvis flyttats från Europa till tredjeländer och avindustrialiseringen har gradvis tilltagit, vilket har lett till en minskning av sektorns bidrag till EU:s BNP, som på några få år har sjunkit från 20 % till 15 %. I EU har 3,5 miljoner arbetstillfällen gått förlorade inom tillverkningsindustrin sedan 2008.

2.3 Offshoring, eller beslutet att utlokalisera ett företags produktion till utlandet, har, åtminstone sedan 70-talet, varit en av de vanligaste strategierna bland tillverkningsföretag i de viktigaste industriländerna i väst. Detta åtföljs ofta av företagsledningens beslut att lägga ut tillverkningsaktiviteter på entreprenad (outsourcing), varvid det uppstår ekonomiska fenomen som "global factory", "international supply chain" och "global commodity chains" (eller "global value chains") ⁽⁷⁾.

2.4 Processen att "flytta välstånd" från OECD-länderna till stora och folkrika medelinkomstländer har i stor utsträckning styrts av Kina och Indien, men också andra länder bidrar till detta, bland annat Brasilien och Sydafrika. I de 20 största producentländerna i världen, bland annat USA och EU (Tyskland, Italien Frankrike, Storbritannien, Spanien och Nederländerna), har det sedan 1990 skett en mycket stor nedgång i tillverkningsindustrin. I USA har antalet industrianställda inom den privata sektorn sjunkit från 21 % till mindre än 11 % sedan 1987 ⁽⁸⁾.

2.5 "Euroländernas politik för att motverka krisen bör revideras eftersom den kan komplicera situationen ytterligare." "Om orsaken till denna kris ligger i de ökande skillnaderna mellan ekonomierna i euroområdet bör vi korrigera vår åtstramningspolitik. Denna politik kan inte ensam lösa problemet med Europas bristande konkurrenskraft, tvärtom riskerar den att förvärra situationen." ⁽⁹⁾

2.6 Den ihållande ekonomiska krisen och statsskuldskrisen i några länder med en stor tillverkningssektor har lett till att också de sekundära industriella aktiviteterna minskat ytterligare. De höga energikostnaderna, i synnerhet för de sektorer som har hög energiförbrukning (t.ex. stålsektorn), har bromsat investeringarna och i vissa fall lett till utlokaliseringar.

⁽⁶⁾ "Industriell revolution återför industrin till Europa", den 10 december 2012, kommissionsledamot Antonio Tajani.

⁽⁷⁾ Rapport från Centro Europa Ricerche om internationalisering, nr 3/2013, s. 57.

⁽⁸⁾ "The Mechanics Behind Manufacturing Job Losses", William T. Gavin i Economic Synopses, 2013, nr 20.

⁽⁹⁾ Föreläsning, London School of Economics, den 3 december 2013.

2.7 EU bör satsa på att använda viktig möjliggörande teknik och automatisering. Andra faktorer, såsom en ren och avancerad produktion, investeringar i smarta nät, energieffektivitet och hållbar rörlighet spelar en viktig roll för den europeiska industrins framtid, bland annat möjligheten att skapa nya arbetstillfällen på kort sikt.

3. EU:s industripolitik och återindustrialisering

3.1 EU:s nuvarande industripolitik har som mål att förbättra gällande lagstiftning och stärka företagens konkurrenskraft så att de kan bevara sin roll som drivkraft för en hållbar tillväxt och sysselsättning i Europa. Artikel 173 i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden för EU:s industripolitik.

Med återindustrialisering avses ett antal initiativ och program för att stödja den ekonomiska och produktionsmässiga utvecklingen i områden som berörts av den industriella, socioekonomiska och miljörelaterade krisen. Europa behöver nu mer än någonsin en realekonomi som stöder återväxt och ökad sysselsättning med hjälp av en ny återindustrialiseringsfas. Industrin är en viktig drivkraft. Man har beräknat att 100 nya arbetstillfällen i denna sektor leder till skapandet av lika många inom andra områden av ekonomin⁽¹⁰⁾. I sitt meddelande "För en industriell renässans i Europa", som antogs den 22 januari 2014, uppmanar kommissionen medlemsstaterna att erkänna industrins centrala betydelse för skapandet av arbetstillfällen och tillväxt, och att mer systematiskt ta med teman förknippade med konkurrenskraft i alla politikområden⁽¹¹⁾.

3.2 År 2012 presenterade kommissionen en strategi för återindustrialiseringen av Europa med målet att öka tillverkningssektorns bidrag till den europeiska ekonomin från 15 % till 20 % av BNP före 2020. Detta initiativ bygger på fyra pelare: större investeringar i innovation, en utbildning som är nära kopplad till näringslivets behov, bättre tillgång till finansiering och bättre tillträde till marknader⁽¹²⁾.

3.3 EESK anser att EU bör utarbeta en enhetlig strategi: en europeisk industripolitik som identifierar de strategiska sektorerna för att stärka hela produktionskedjan, oavsett om det gäller slutprodukter eller halvfabrikat. EESK har utarbetat ett yttrande⁽¹³⁾ om kommissionens meddelande om en handlingsplan för stålindustrin⁽¹⁴⁾, där kommittén fastställer konkreta och brådskande åtgärder för att stödja en av tillverkningsindustrins hörnstenar: basprodukter av hög kvalitet som ger ett verkligt mervärde till industrier i efterföljande led, särskilt maskinindustrin, elektronik- och teknikindustrin, finmekaniken, bilindustrin, byggnadsindustrin och varvsindustrin, för att nämna de viktigaste.

3.4 I många yttranden om industriell omvandling har EESK föreslagit lösningar och fastställt olika sätt att få den europeiska industrin att återta sin rättmätiga plats. Kommittén är fast övertygad om att en återhämtning inom industrin är en förutsättning för ekonomisk utveckling, tillväxt och välbefinnande, som i sin tur är grunden för den europeiska sociala modellen.

3.5 Tillverkningsindustrin är fortfarande drivkraften bakom den ekonomiska tillväxten. I de regioner där industrins relativa betydelse har ökat har BNP växt mest. En förklaring till detta är att produkt- och processinnovation inom tillverkningsindustrin också ökar produktionen i andra sektorer: Digitaliseringen av tjänster skulle aldrig ha skett om inte datorn hade konstruerats. Det är också inom tillverkningsindustrin som forskning och utveckling, som utgör grunden för innovation, omsätts i praktiken⁽¹⁵⁾,⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁰⁾ <http://www.labanconota.it/finanza/globalizzazione-delocalizzazione-reindustrializzazione.html>.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm.

⁽¹²⁾ "En starkare europeisk industri för tillväxt och ekonomisk återhämtning. Uppdatering av meddelandet om industripolitiken" – COM (2012) 582 final av den 10 oktober 2012.

⁽¹³⁾ Under antagande. CCMI/117 – "Handlingsplan för den europeiska stålindustrin".

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 407 final.

⁽¹⁵⁾ "Industria motore di ricchezza? La risposta positiva delle regioni europee" (i Scenari industriali, Centro studi Confindustria, juni 2011).

⁽¹⁶⁾ Kapitel 4, A "manufacturing imperative" in the EU: the role of industrial policy. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation.

3.6 De tillgängliga EU-medlen har ökat. Finansieringen till Horisont 2020, programmet för forskning, utveckling och innovation, har ökat från 54 till 80 miljarder euro. Upp till 100 miljarder euro från de europeiska struktur- och investeringsfonderna är tillgängliga för medlemsstaterna för att finansiera investeringar i innovation, i linje med de industripolitiska prioriteringarna. EU-programmet för små och medelstora företags konkurrenskraft 2014–2020 (Cosme) har en budget på 2,3 miljarder euro. Det nya offentlig-privata partnerskapet om hållbar processindustri genom resurs- och energieffektivitet (Spire), som inleddes i december 2013, är en del av Horisont 2020 och har en total EU-finansiering på 900 miljoner euro under de kommande sju åren⁽¹⁷⁾.

3.7 "Nanoteknik, mikro- och nanoelektronik, bland annat inom området halvledare, avancerade material, bioteknik, fotonik, robotisering och 3D-utskrift är områden som upplever en påfallande tillväxt i EU. Att bemästra dessa tekniker ger möjlighet att förvalta övergången till en kunskapsbaserad och koldioxidslät ekonomi."⁽¹⁸⁾

3.8 I Europaparlamentets förslag till betänkande om en återindustrialisering för att främja konkurrenskraft och hållbarhet⁽¹⁹⁾ betonas att "Europas framtida industriella styrka är beroende av strategin 'En industriell renässans för ett hållbart Europa (Rise)', vars mål är teknisk, företagsmässig och social förnyelse genom en tredje industriell revolution som även omfattar en moderniseringsatsning för att minska koldioxidutsläppen".

3.9 Vår gemensamma framtid ligger i att göra Europa till en modern industriregion, men detta förutsätter en verklig satsning på modernisering på åtminstone fem nivåer: Att stärka den tekniska och produktionsmässiga innovationen med investeringar i forskning och konkurrenskraft, att minska förseningar, bristen på insyn och trögheten inom den offentliga förvaltningen, att underlätta för de små och medelstora företagen, att förstärka it-infrastruktur och lämpliga transportnät (mekanismen för ett sammanlänkat Europa, Ten-T, Ten-E och den digitala agendan) och att säkerställa rörlighet för tillgängligt kapital som fungerar som en drivkraft för att locka privata resurser och som också har investeringsmål på medellång sikt.

4. Återförande av företag

4.1 Återförande av företag (reshoring) är en frivillig företagsstrategi som handlar om en fullständig eller partiell återflytt av tidigare utlokaliserad produktion (intern eller utlagd på entreprenad) till ursprungslandet (backshoring) eller till en region som tillhör ursprungslandet⁽²⁰⁾. Offshoring är utlokalisering av ett företags produktion, eller en del av denna, från ett europeiskt land till utlandet.

4.2 Under de senaste åren har ett stort antal företag beslutat att utlokalisera en del av sin produktionskedja till länder utanför EU, ursprungligen för att komma närmare de framväxande marknaderna, och senare oftast på grund av lägre arbetskraftskostnader och närheten till resurser. Denna utveckling har lett till den nuvarande situationen, där den europeiska marknaden med 500 miljoner invånare är storkonsument av icke-europeiska industriprodukter. Vilka faktorer skulle kunna påverka återförandet av dessa företags verksamhet? På nationell och europeisk nivå skulle återförandet av en del av dessa företag ha fördelar som inte bör underskattas, t.ex. uppkomsten av nya arbetstillfällen, bromsad förlust av fackkunskap och stärkning av "made in"-märkningen. Med tanke på det stora antalet omständigheter och nyckelfaktorer som påverkar valet att utlokalisera och/eller återföra verksamhet skulle det behövas en ingående analys av för- och nackdelarna på såväl nationell nivå som på företagsnivå.

4.3 Utlokaliseringen från Europa till Asien fortsätter. Under perioden 2007–2009 flyttade ca 40 % av företag med mer än 50 anställda ut sin produktion i högre eller lägre grad, i synnerhet företag med hög energiförbrukning. Däremot finns det några länder i Central- och Östeuropa där man har bevarat en stor del av tillverkningsindustrin.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire_factsheet.pdf.

⁽¹⁸⁾ Kapitel 5, EU production and trade based on key enabling technologies. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation.

⁽¹⁹⁾ Föredragande: Reinhard Bütikofer, PR\936863SV.doc PE510.843v01-00 2013/2006(INI).

⁽²⁰⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

4.4 På grund av den fortsatta krisen är de europeiska företagen mycket försiktiga och undviker att planera ytterligare investeringar eller att byta nuvarande leverantörer.

4.5 Olika faktorer i EU påverkar återförandet av företag negativt, bland annat:

- En mycket stark euro.
- Låg produktivitet.
- Högre sociala kostnader jämfört med andra länder med mycket lägre arbetskostnader och utan social trygghet.
- Ökande energikostnader.
- Avsaknad av positiva lösningar.

En möjlighet skulle kunna vara att utarbeta särskilda initiativ för återförande av företag till mer missgynnade områden.

4.6 *Trenden att återföra verksamhet till USA*

4.6.1 De amerikanska företagen håller gradvis på att återföra sin produktion till USA. Denna förändring återspeglar Kinas förlust av sin konkurrensfördel som ett produktionscentrum med låga kostnader, efter år av snabbt växande löner och en rad andra faktorer. En faktor som har främjat återflytten är att energikostnaderna har sjunkit i USA.

4.6.2 Den senaste tidens trend har utlösts av en rad faktorer, t.ex. ökade arbetskostnader och energipriser i Kina, inverkan på innovationen, stöld av immateriella rättigheter och ökad användning av analyser av de totala kostnaderna, som identifierar och beräknar alla kostnader och risker. Genom att använda TCO (*Total Cost of Ownership*, totala ägandekostnader) hjälper analysföretagen till att identifiera alla kostnader förknippade med utlokalisering.

4.6.3 De industrisektorer som håller på att flytta tillbaka sin verksamhet är företag som tillverkar verktyg och bilar, nymetall, maskinutrustning, metallprodukter, robotteknik, medicinska och vetenskapliga instrument, sjuk- och hälsovårdsmateriel, datautrustning och elektronik, kemiska produkter, plast, förpackningar etc.

4.6.4 Återförande av verksamhet är en faktor som inverkar på alla tillverkningsföretags beslut. Efter att företagen börjat använda mer övergripande analyser av de totala kostnaderna har de upptäckt att de ökade arbetskostnaderna tillsammans med de "dolda kostnaderna" för utlokalisering ofta eliminerar konkurrensfördelen.

4.6.5 I USA pågår ett initiativ där USA:s regering och olika föreningar deltar för att skapa ett nytt märke, "Made in America, Again". Målet är att uppmuntra konsumenterna att köpa amerikanska produkter och amerikansk utrustning. "Reshore now" är ett annat initiativ på nationell nivå som syftar till återförandet av företag till amerikansk mark⁽²¹⁾.

4.6.6 De företag som flyttat tillbaka uppnår ofta en minskning av sin lagerhållning med 50 % och det finns exempel på fall där lagerhållningen minskat tre till sex gånger. Orsakerna till den minskade lagerhållningen är bättre betalningsvillkor, färre lagerutrymmen samt kortare och pålitligare leveranstider.

4.6.7 I en undersökning av Massachusetts Institute of Technology uppmanades företag att nämna vilka regeringsåtgärder som kan göra skillnad. De fem viktigaste åtgärder som USA:s regering skulle kunna vidta för att främja återförandet av amerikanska företag är:

(21) <http://www.reshorennow.org>.

1. sänkta skatter (68,3 %)
2. skatteavdrag (65,9 %)
3. incitament för forskning och utveckling (60,0 %)
4. bättre utbildning för nödvändiga färdigheter (43,8 %)
5. bättre infrastruktur (38,0 %).

4.6.8 Enligt Boston Consulting Group ligger framför allt tre faktorer bakom beslut att återföra verksamhet: (i) arbetskostnader, (ii) närhet till kunderna och (iii) produktkvalitet. Andra faktorer är bland annat tillgång till kvalificerad arbetskraft, transportkostnader, leveranstider och hur lätt det är att bedriva företagsverksamhet. Indikatorer visar också att USA håller på att bli en lågkostnadsproducent i den utvecklade världen, och framstår därmed som allt mer tilltalande.

4.7 Vad visar då studier och undersökningar om återförande av företag i EU? Det finns få kända studier eller undersökningar om detta. En undersökning om utlokalisering av tyska företag har visat att mellan en sjättedel och en fjärdedel av företagen flyttade tillbaka inom fyra år. Franska it-företag som har utlokaliserat it-arbete har klagat på oväntade kostnader, bristande kvalitet och logistikproblem. En undersökning om brittiska tillverkningsföretag som har utlokaliserat sin produktion under 2008–2009 visade att 14 % av företagen har återfört sin verksamhet.⁽²²⁾ I sitt meddelande om "En integrerad industripolitik för en globaliserad tid – Med konkurrenskraft och hållbar utveckling i centrum" (COM(2012) 614) nämner kommissionen idén, men använder inte uttryckligen termen *reshoring*.

5. Resultaten av offentliga hearingar i Bryssel och Bergamo

5.1 Under offentliga hearingar anordnade av EESK i Bryssel och Bergamo berättade deltagarna om erfarenheter av utlokalisering och återförande och formulerade möjliga framtidsutsikter inom olika sektorer av tillverkningsindustrin ifall en återindustrialiseringsprocess inleds i Europa.

5.2 Den globala ekonomin styrs framför allt av marknadskrafterna, som märkbart påverkar ett företags val att utlokalisera och/eller återföra sin produktion.

5.3 Den brittiska undersökningen visar att utlokalisering till länder med låga arbetskraftskostnader inte alltid är nyckeln till framgång. Hur värdekedjan och leveranskedjan är strukturerade har en stor betydelse för denna framgång. Även om kostnaderna är den viktigaste frågan består de inte enbart av arbetskostnader, utan också av logistiska och administrativa kostnader. Undersökningen bekräftar att de viktigaste skälen till att företagen har beslutat att återvända är mindre besparingar än förväntat (50 %), problem med kvaliteten (43 %) och närheten till marknaden (36 %). Av andra orsaker kan nämnas förmågan att respektera strikta leveranstider, leverantörernas synlighet och stabilitet och skyddet av immateriella rättigheter.

5.4 Tillträdet till marknaden och till kunderna är och förblir en av nyckelfaktorerna bakom beslutet. I vissa sektorer finns geografiska hinder för att betjäna utländska marknader, bland annat lokala krav, som gör det nödvändigt att utlokalisera produktionen för att vara närvarande på den lokala marknaden.

5.5 Tillgången till infrastruktur, energi och transport har avgörande betydelse för företagen. I dag finns det länder med modern och tillgänglig infrastruktur som kan konkurrera med den europeiska. Framtida investeringar i denna sektor bör övervägas seriöst.

5.6 Yrkesutbildning spelar en mycket viktig roll och bör inte underskattas. Utvecklingsländer har investerat och investerar fortfarande mycket i utbildning av ungdomar, vilket gör att de kan konkurrera med våra unga. På grund av bristen på kvalificerade arbetsmöjligheter i Europa flyttar många ungdomar utomlands. EESK håller på att utarbeta ett yttrande om förhållandet mellan allmän utbildning, yrkesutbildning och näringslivet.

⁽²²⁾ Leibl, P., Morefield, R. and Pfeiffer, R. (2011), *A study of the effects of backshoring in the EU*, Proceedings of the 13th International Conference of American Society of Business and Behavioural Sciences http://asbbs.org/files/2010/ASBBS_%20Proceedings_13-th_Intl_Meeting.pdf.

5.7 EFS (Europeiska fackliga samorganisationen) antog den 7 november 2013 en "investeringsplan för bra arbetstillfällen och en hållbar framtid" med målet att återställa tillväxten på kontinenten, skapa upp till 11 miljoner arbetsplatser och uppmuntra multinationella företag att flytta sin verksamhet till Europa tack vare den dynamiska efterfrågan.

5.8 De små och medelstora företagen har indirekt drabbats av utlokaliseringen av de stora industrierna på grund av de minskade beställningarna på komponenter. Bilindustrin t.ex. har flyttat sin tillverkning till tillväxtekonomier främst på grund av ökad efterfrågan på dessa marknader. Det förväntas att antalet arbetstillfällen inom bilsektorn kommer att minska med ca 70 000–85 000.

5.9 Inom sektorn för tillverkning av metallprodukter förväntas en stark efterfrågan som till minst två tredjedelar kommer att finnas i tillväxtekonomier år 2025. Därför bör sektorn bygga upp ett globalt kontaktnät och säkerställa sin närvaro på marknaden. Den europeiska metallurgiindustrin och verkstadsindustrin håller på att utlokalisera till framväxande marknader, inte bara på grund av kostnaderna utan också för att möta den lokala efterfrågan med en "in country for country"-strategi som säkerställer leveransen av produkter och tjänster till lokala tillverkare och konsumenter.

5.10 Slutsatserna från den offentliga hearingen i Bergamo var följande ⁽²³⁾:

- Utlokaliseringen har inte upphört.
- Backshoring och near-shoring är två möjligheter, men inte de enda.
- De arbeten som flyttas tillbaka är inte alltid desamma som de som utlokaliserades (olika antal, olika arbetsprofiler).
- Företagarna bör beakta de totala kostnaderna (investeringar i arbetskaptal, reparation av defekta delar) – inte bara arbetskostnaderna.
- Fackföreningarna bör beakta enhetsarbetskostnaderna i stället för arbetskostnaderna per timme (produkt-/processinnovation, organisation av arbetet).
- De politiska beslutsfattarna bör beakta alla faktorer som påverkar affärsverksamheten.

Bryssel den 29 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽²³⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Industriella förändringar i den europeiska läkemedelssektorn”

(2014/C 311/04)

Föredragande: **Pedro Augusto Almeida Freire**

Medföredragande: **Enrico Gibellieri**

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

”Industriella förändringar i den europeiska läkemedelssektorn”.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 29 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 195 röster för, 4 röster emot och 12 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Läkemedelssektorn är en av de viktigaste och mest strategiska sektorerna för Europas framtid. Europa har en lång tradition som ett av de viktigaste globala centrumen för läkemedelsinnovation och har många av de förutsättningar som krävs för fortsatt goda resultat. För att denna framgångsrika verksamhet ska kunna fortsätta krävs emellertid politiska ramar som stöder en lämplig användning av innovation i de europeiska sjukvårdssystemen.

1.2 Läkemedelsindustrin har inte bara högst mervärde per anställd, högst forsknings- och utvecklingsintensitet och störst handelsöverskott av alla högteknologiska sektorer, utan sektorn bidrar också på ett unikt sätt till den bredare ekonomiska tillväxten genom att dess produkter skapar en friskare befolkning. Sektorn består inte bara av storföretag som sysselsätter ett stort antal människor, utan även av små och medelstora företag, vars marginaler ofta varierar utifrån företagets storlek. Dess partnerskap med universitet och andra institutioner runt om i världen utgör ett integrerat ”biovetenskapssystem”.

1.3 Med tanke på den allt intensivare globala konkurrensen anser kommittén att tiden är inne att efterlysa en EU-strategi för biovetenskap som kan säkerställa en mer enhetlig satsning på industrin för att se till att alla berörda parter även i fortsättningen kan dra nytta av denna unika sektor.

1.4 Kommittén rekommenderar att den nya biovetenskapsstrategin ska utgöras av tre delar:

- Samhällspolitiska rekommendationer, med fokus på hur sektorn kan bidra när det gäller att hantera utmaningarna i samband med behandling av kroniska sjukdomar i ett åldrande Europa, samt behovet av att minska ojämlikheterna i sjukvården.
- Vetenskapspolitiska rekommendationer, där man bör satsa stort på att utveckla en mer samordnad och strategisk EU-övergripande forskning.
- **Rekommendationer om den ekonomiska politiken**, där man mer uttryckligen erkänner att investeringar i sjukvård, däribland läkemedel, är viktigt för alla samhällsgrupper. Kommittén rekommenderar att alla medlemsstater samarbetar med branschen när det gäller avtal som kan garantera att alla europeiska konsumenter (dvs. patienter) har tillgång till modern medicin på lika villkor.

1.5 Europeiska läkemedelsmyndighetens (EMA) roll och oberoende bör stärkas.

1.6 EU bör sträva efter att stärka och befästa sin position som världsledare inom läkemedelsbranschen genom partnerskap som sträcker sig utanför dess gränser.

1.7 Insatser bör göras för att minska ojämlikheterna när det gäller tillgång till läkemedel runt om i Europa.

1.8 Vad gäller de vetenskapspolitiska rekommendationerna bör EU fortsätta sin samordnade strategi för medicinsk och biovetenskaplig forskning i Europa. Inriktningen på spetskompetens bör öka när det gäller biomedicinsk grundforskning och utbildning för att uppnå en ledande ställning på forskningsområdet till stöd för Europa 2020-strategin och för att främja konkurrenskraft på global nivå.

1.9 Kommissionen bör inkludera immateriella rättigheter i sitt kommande meddelande om industripolitik för läkemedelsindustrin.

1.10 Läkemedelssektorn bidrar till Europa 2020-strategin, som är inriktad på att skapa en smart och hållbar tillväxt för alla, med en stark tonvikt på att skapa arbetstillfällen av hög kvalitet och minska fattigdomen. Detta ska uppnås genom mer effektiva investeringar i utbildning, forskning och innovation, åtgärder för att öka efterfrågan på innovativa produkter och tjänster samt främjande av en ekonomi med sysselsättning av hög kvalitet som skapar social och territoriell sammanhållning.

1.11 Dessa initiativ måste understödjas genom en effektiv social dialog inom sektorn och en strategi som omfattar flera berörda aktörer.

1.12 Kommittén uppmanar kommissionen att agera snarast möjligt för att upprätta en strategi för läkemedelssektorn för att skapa en framgångsrik läkemedelsindustri i Europa med inriktning på hela värdekedjan (forskning och utveckling, produktion, försäljning och distribution).

2. Historisk överblick och dagens situation inom läkemedelsindustrin

2.1 Den EU-baserade läkemedelsindustrin ger ett mycket viktigt bidrag till Europeiska unionen, inte bara ur ett ekonomiskt perspektiv utan också när det gäller högkvalitativ sysselsättning, investeringar i den vetenskapliga basen samt folkhälsa. Europa har under de senaste 60 åren tagit jättekälv när det gäller att öka den förväntade livslängden och förbättra hälsoresultaten. Användningen av innovativa läkemedel har spelat en viktig roll för dessa framsteg på senare tid. Europa står nu inför en rad nya utmaningar.

2.2 Ojämlikheterna i fråga om tillgång till vård kvarstår, och kroniska och degenerativa sjukdomar leder till att fler människor lever längre med någon form av medicinsk funktionsnedsättning eller sjukdom. Detta påverkar sjukvårdskostnaderna och produktiviteten negativt.

2.3 Att se till att försörjningskedjan för läkemedelsprodukter som är avsedda för europeiska konsumenter är säker och effektiv är en viktig prioritering. EU:s regelverk garanterar i teorin att patienter har tillgång till läkemedel som uppfyller samma kvalitetskrav, oavsett var de tillverkas. Genomförandet av direktivet om förfalskade läkemedel för att ytterligare förbättra försörjningskedjan – och undanröja risken för förfalskade produkter – kommer dock att vara en viktig milstolpe genom att man inför koder och serienummer på varje läkemedelsförpackning i Europa, vilket kommer att förbättra spårbarheten som är en avgörande aspekt.

2.4 Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) inrättades 1995. EMA är i stora drag en motsvarighet till USA:s Food and Drug Administration (FDA), men utan FDA:s centralisering. EMA finansierades av EU och läkemedelssektorn, samt genom indirekt stöd från medlemsstaterna, i syfte att harmonisera (men inte ersätta) arbetet inom befintliga nationella tillsynsorgan för läkemedel, som fortsätter att samarbeta i ett nätverk med EMA.

3. Industriella förändringar i läkemedelssektorn

3.1 Det tar i genomsnitt drygt 12 år att utveckla ett nytt läkemedel så att det uppfyller de kvalitetsnormer och den effekt och säkerhet som tillsynsmyndigheterna kräver. För varje läkemedel som genererar tillräckliga inkomster för att täcka utvecklingskostnaderna har omkring 25 000 kemiska föreningar testats. Av dessa har i genomsnitt 25 gått vidare till kliniska prövningar och fem fått licens för att tillverkas. Avhopp från studierna är en naturlig del av innovationsprocessen. På grund av de stora riskerna och de enorma initiala investeringarna från läkemedelsföretag inom den privata sektorn ges de inbyggda teknikerna i läkemedel ett visst mått av tillfällig ensamrätt på marknaden, exempelvis genom patent.

3.2 Innovationer inom läkemedelssektorn är inspirerade av ny forskning, särskilt när det gäller förståelsen av biologi. Framsteg inom genetik, proteomik, nanoteknik och upptäckten av mer exakta biomarkörer erbjuder stora möjligheter att ytterligare förbättra de läkemedel som läkarna har tillgång till. Läkemedelssektorn undergår för närvarande en strukturell förändring som drivs av tendensen att övergå från storsäljare inom primärvården till mer specialiserade produkter, en ökad generisk konkurrens och aktuella produktivitetstävlingar när det gäller forskning och utveckling. Det ligger i dag också en utmaning i att upprätthålla utgifterna för forskning och utveckling, trots pressen att leverera kortsiktigt värde till aktieägarna.

3.3 Sektorn sysselsätter direkt 700 000 människor (av vilka 70 % är kvinnor) med olika vetenskapliga och tekniska specialinriktningar, och genererar indirekt tre till fyra gånger fler arbetstillfällen. Sektorn är en högkvalitativ arbetsgivare. De anställda är välutbildade, och sektorn genererar mer mervärde per anställd än någon annan högteknologisk sektor. Jämfört med andra sektorer har läkemedelsföretag större motståndskraft mot makroekonomins kortsiktiga cykler av uppsving och kriser. Detta är en viktig styrka för Europa.

3.4 Läkemedlens livscykel utgör en elegant ram för att säkerställa ett pågående flöde av ny användbar teknik, samtidigt som man garanterar en rimlig budgetmässig hållbarhet. Man kan urskilja tre faser:

- 1) **Forskning och utveckling**, där företag inom den privata sektorn tar risker för att få ut nya läkemedel på marknaden.
- 2) **Marknaden för patentskyddade läkemedel**. För att företag ska kunna få tillbaka sina investeringskostnader är det viktigt att sjukvårdssystemen använder den nya tekniken på ett lämpligt sätt och att de betalar lämpliga priser som speglar läkemedlets värde och överkomligheten för det aktuella sjukvårdssystemet.
- 3) **Marknaden för läkemedel som inte är patentskyddade** (generiska läkemedel och biosimilarer), där konkurrerande produkter, efter att ensamrätten på marknaden löpt ut för läkemedlet, urholkar priserna, vilket leder till besparingar för sjukvårdssystemen som kan användas för att finansiera nyare läkemedel.

3.5 Under de senaste åren har denna "livscykel" kommit under allt större tryck. Forsknings- och utvecklingsfasen har blivit längre och mer kostnadskrävande samt inneburit ett större risktagande. Krav på mer uppgifter, inte bara från tillsynsmyndigheterna utan även från dem som står för kostnaderna inom sjukvårdssystemen, har lett till att läkemedelsföretagen tvingats lägga mer tid på ett större antal försök och på att jämföra resultaten med fler referensbehandlingar än vad som var fallet tidigare. Under den patentskyddade fasen har betalarna blivit allt mer sofistikerade och nogräknade och kräver en allt mer omfattande dokumentation, inte bara när det gäller säkerhet och effektivitet utan även kostnadseffektivitet.

3.6 Nya forskningsrön ger möjlighet att bättre målinrikta nya behandlingsmetoder till patienter med särskilda förutsättningar.

3.7 Storleken på marknaden där läkemedelsföretag kan täcka sina kostnader är mindre än den varit tidigare, samtidigt som utvecklingskostnaderna har ökat och fortsätter att öka.

3.8 Slutligen har regeringarna – med all rätt – försökt maximera den ekonomiska effektiviteten på marknader för icke-patentskyddade produkter. Priskonkurrens, som ger tillgång till billigare behandlingar med äldre läkemedel, är ett viktigt sätt för staten att kunna hantera budgeten. Det gäller dock att hitta en lämplig balans.

3.9 Även om det är rimligt att vänta sig ett rationellt utnyttjande av äldre läkemedel är det avgörande att nya och innovativa läkemedel används. Patienternas tillgång till innovativa behandlingar varierar stort runt om i Europa. Detta betyder inte bara att många patienter inte får tillgång till de bästa behandlingarna, utan det undergräver också branschens överlevnad i Europa.

3.10 Europeiska kommissionen uppskattar att antalet personer över 65 år i Europa kommer att öka med 75 % fram till 2050. Detta innebär att förhållandet mellan antalet människor som arbetar och betalar för välfärden – sjukvård och pensioner – och antalet pensionärer kommer att bli mer problematiskt. För att minska bördan för dem som arbetar är det viktigt att en så stor del som möjligt av befolkningen i arbetsför ålder är i form och vid tillräckligt god hälsa.

3.11 Bra hälso- och sjukvård kan ge tre viktiga vinster: att få vissa människor som för närvarande inte arbetar alls att komma in på arbetsmarknaden, att minska sjukfrånvaron på arbetsplatserna och, slutligen, att bidra till att hantera så kallad "sjuknärvaro", så att arbetstagare som lider av någon typ av sjukdom eller funktionsnedsättning (men fortfarande arbetar) kan bli mer produktiva genom bättre sjukvård.

3.12 Läkemedelsbranschen är den ledande högteknologiska sektorn när det gäller handelsöverskott (48,3 miljarder euro år 2011), och sektorn har den högsta andelen investeringar i forskning och utveckling jämfört med nettoförsäljningen. Företagen står för 19,1 % av all forskning och utveckling som finansieras av näringslivet globalt sett. Företag inom den privata sektorn spenderar omkring 100 miljarder US-dollar per år på forskning och utveckling, varav omkring 30 miljarder euro i Europa. Den största delen av dessa utgifter går till kliniska prövningar, som inte bara omfattar tester utan även studier efter det att läkemedlet börjat saluföras, vilket krävs även efter det att produkten finns på marknaden.

3.13 Många patienter i Europa har i dag inte möjlighet att dra nytta av fördelarna med nya läkemedel. Detta medför inte bara att hälsan och produktiviteten hålls tillbaka i Europa, utan att EU inte heller når sin fulla potential som drivkraft för ekonomiskt värde. I en ny studie, som publicerades av IMSHealth för en hälso- och sjukvårdskonferens som anordnades av det litauiska EU-ordförandeskapet, läggs nya uppgifter fram som visar skillnaderna när det gäller tillgång till läkemedel runt om i EU. Det är konsumenterna i de fattigare länderna som är de största förlorarna.

3.14 För att råda bot på denna situation måste EU skapa politiska förutsättningar för nya behandlingar att prissättas i linje med såväl landets betalningsmöjligheter som efterfrågan. Läkemedel skiljer sig från andra varor såtillvida att samhället förväntar sig att alla patienter ska få tillgång till de läkemedel de behöver. Det kommer att krävas en aktiv diskussion bland beslutsfattarna i EU för att se till att den europeiska inre marknaden fungerar på ett sätt som gynnar alla EU-medborgare.

Utgifterna för läkemedel har försetts med ett artificiellt "tak", vilket leder till försämrade hälsoreultat. I länder som avsevärt skurit ner på sina läkemedelsutgifter till följd av finanskrisen, eller som flyttat den ekonomiska bördan från en tredje part till enskilda personer, har hälsorestaten omedelbart försämrats och andra, dyrare former av hälso- och sjukvård ökat för att kompensera den begränsade tillgången till läkemedel.

4. Mot en ny biovetenskapsstrategi för Europa

4.1 Trots att Europa har många av de förutsättningar som krävs för hållbar tillväxt är verkligheten den att EU förlorar mark till USA som ledare inom den biofarmaceutiska forskningen.

4.2 Den globala läkemedelsindustrin är till största delen koncentrerad till EU och USA och kan bidra till att hantera rättviseaspekter på ett sätt som gör att båda blocken kan skydda sina tidigare och framtida läkemedelsinvesteringar. I detta syfte är det viktigt att man både tar upp den ekonomiska och den sociala aspekten – samt konsumenternas oro – i de pågående diskussionerna om det transatlantiska partnerskapet för handel och investeringar.

4.3 I takt med att medelinkomstländer ökar sitt välstånd bör de betala sin andel av innovationskostnaderna inom denna växande, globala marknad. Detta är inte fallet i dag, och dessutom ses en växande tendens i länder som Indien att tillämpa obligatorisk licensiering samt liknande strategier som den överdrivna prispressen i Sydkorea. För att kunna hantera och dra nytta av framtida utmaningar och möjligheter har vi baserat våra slutsatser på tre huvudaspekter inom det sociala, vetenskapliga respektive ekonomiska området, med tillhörande rekommendationer i vart och ett av fallen.

4.4 När det gäller samhällspolitiska rekommendationer måste fokus ligga på att förbättra hälsoreultatet för befolkningen i Europa mot bakgrund av de demografiska förändringarna och utmaningarna som rör kroniska sjukdomar. Hälsa är en förutsättning för ekonomiskt välstånd.

Enorma ojämlikheter kvarstår runt om i Europa, både mellan och inom de olika länderna. Om detta inte omgäende åtgärdas kommer situationen att förvärras i takt med att befolkningen åldras.

4.5 En bättre användning av läkemedel och läkemedelsinnovation kan spela en avgörande roll när det gäller att hjälpa Europa att hantera dessa utmaningar. Tidig diagnos, hantering av behandlingsvägar utifrån bästa praxis och åtgärder för att se till att patienterna följer behandlingarna i större utsträckning är viktiga utmaningar där branschen och vårdgivarna kan samarbeta för att förbättra resultaten. Man bör allvarligt överväga att skapa förutsättningar för branschen att sätta priser utifrån ländernas förmåga att betala, utan att riskera störningar i försörjningskedjan.

4.6 EU:s strukturfonder bör utnyttjas på ett bättre sätt för att stödja en kvalitetsförbättring av sjukvårdsinfrastrukturen.

4.7 Regeringarna i Europa bör sträva efter att inrätta ett europeiskt ramverk för utvärdering av förvaltningsprogram för kroniska sjukdomar genom att fastställa riktmärken och bästa praxis för behandlingsvägar för heltäckande vård och en lämplig användning av både lågprisläkemedel och innovativa läkemedel under behandlingen. Genom att bygga upp en plattform för storskaliga organisationspartnerskap i syfte att ta fram program för sekundär prevention för kroniska sjukdomar kan flera aktörer, som regeringar, patient- och läkarorganisationer, arbetsmarknadens parter och andra institutioner inom det civila samhället, bidra till en framgångsrik hantering av kroniska sjukdomar. I detta sammanhang är kommissionens gemensamma åtgärd om kroniska sjukdomar ett viktigt steg i rätt riktning.

4.8 Organiseringen, förvaltningen och finansieringen av den biomedicinska grundforskningen i Europa hanteras för närvarande genom en rad oberoende och fragmenterade program på både medlemsstatsnivå och EU-nivå. Trots en del utmärkta EU-initiativ finns det i praktiken för stor konkurrens mellan medlemsstaterna, och insatserna för att skapa en sammanhängande strategi för Europa är otillräckliga. Detta resulterar i olika kvalitetsbedömningskriterier, dubbelarbete och slöseri med ekonomiska resurser samt i att Europa tappar mark till USA inom många biomedicinska forskningsområden, vilket leder till försämrade konkurrenskraft.

4.9 En starkt grundforskning och överbryggande forskning samt upprättande av spetsforskningscentrum i världsklass i Europa är avgörande för att Europa ska förbli attraktivt för investerare i forskning och utveckling samt tillverkning. Eftersom EU i många år har misslyckats med att uppnå målet om att investera 3 % av BNP i forskning och utveckling behöver vi ett förnyat fokus på grundläggande forskning och utbildning. Initiativ som det gemensamma teknikinitiativet för innovativa läkemedel och Horisont 2020 kan bidra till att utveckla en kultur av öppen innovation och samarbete och skapa ett finansieringsverktyg för att stimulera riktade investeringar.

4.10 När det gäller rekommendationer om den ekonomiska politiken bör EU främja införandet av en "ram för tillväxt och stabilitet" i det biovetenskapliga systemet runt om i Europa för att förbättra stabiliteten och förutsägbarheten för alla. Syftet med en sådan ram, som bör stödjas genom social dialog inom sektorn, skulle vara att främja användningen av värdefulla nya innovationer, samtidigt som man säkerställer regeringarnas möjlighet att förvalta budgeterna på ett förutsägbart sätt. En sådan ram skulle genomföras på medlemsstatsnivå i syfte att ta hänsyn till skillnaderna när det gäller demografisk utveckling, verklig efterfrågan, inflation, teknisk utveckling m.m. Den sociala dimensionen bör också inkluderas.

4.11 I de flesta länder har läkemedel fått bära en oproportionerligt stor börda när det gäller besparingar inom budgetkonsolideringsprogram, trots att de har ett bevisat högre värde än andra sjukvårdsutgifter. Detta skapar oförutsägbara förutsättningar för branschen, sänder en förvirrande signal om EU:s satsning på innovation och kan eventuellt äventyra medlemsstaternas möjlighet att ytterligare effektivisera hälso- och sjukvården genom en lämplig användning av läkemedel och andra tekniker.

4.12 Att stödja en hållbar strategi för att finansiera sjukvården är en viktig fråga för berörda ekonomiska aktörer i Europa, särskilt konsumenter. Genom att ta fram en mer hållbar strategi för läkemedelskostnader kan man säkerställa att finansieringen inriktas på de områden som ger bäst resultat. Det är viktigt att kartlägga möjligheterna att förbättra läkemedelsförvaltningen. En lägsta finansieringsnivå för sjukvård och läkemedel bör garanteras för att skapa god hälsa i alla EU-medlemsstater.

4.13 Detta bör också omfatta realistiska förväntningar på tillväxt utifrån en åldrande befolkning, faktisk innovation och långsiktig kostnadseffektivitet i hälso- och sjukvården. En sådan ram skulle dämpa de skadliga variationerna som observerats när det gäller finansieringen av hälso- och sjukvården under de senaste tre till fem åren och främja en långsiktig planering för alla berörda parter inom sjukvårdssystemet.

4.14 Genom det initiativ från kommissionsledamot Antonio Tajani som kommissionen nyligen presenterat har viktiga framsteg gjorts och resultat nåtts när det gäller etik och öppenhet, tillgång till läkemedel, sÄrläkemedel och receptfria läkemedel i små länder, biosimilarer och avtal om kontrollerad införsel, som kommittén stödjer.

4.15 EESK har förstått att kommissionen planerar ett nytt viktigt meddelande om industripolitik för läkemedelsindustrin. Detta är lägligt, och kommittén uppmanar kommissionen att fastställa en ambitiös agenda för att skapa en framgångsrik läkemedelsindustri i Europa med inriktning på hela värdekedjan (forskning och utveckling, produktion, försäljning och distribution).

Bryssel den 29 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Att bekämpa tvångsarbete i EU och världen: EU:s roll – EESK:s bidrag till ILO-konferensen 2014” (yttrande på eget initiativ)

(2014/C 311/05)

Föredragande: **Béatrice Ouin**

Vid plenarsessionen den 11 december 2013 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i sin arbetsordning att utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Att bekämpa tvångsarbete i Europa och världen: EU:s roll – EESK:s bidrag till ILO-konferensen 2014”.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 30 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 167 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Slutsatser och rekommendationer

Människohandel hör inte hemma i ett civiliserat samhälle. Trots detta är det ett växande fenomen, och tvångsarbete har blivit ett permanent inslag inom vissa områden på arbetsmarknaden och en stor marknad för den organiserade brottsligheten. Dagordningen för Internationella arbetskonferensens 103:e session, som kommer att äga rum i juni 2014, innehåller en debatt för att stärka kampen mot tvångsarbete. Sedan Internationella arbetsorganisationen antog sina första konventioner på detta område, år 1929 (konvention 29) och 1957 (konvention 105), har det skett en utveckling när det gäller tvångsarbetet. Det som förr i tiden framför allt skedde i statens regi är i dag koncentrerat till den privata sektorn och ökar i omfattning på grund av globaliseringen, migrationen, den informella ekonomin och globala kriminella nätverk. EU har antagit ett direktiv om människohandel, som tar upp tvångsarbete⁽¹⁾. Ett nytt internationellt instrument ska antas i juni av ILO:s medlemsstater och arbetsmarknadsparter. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill mot bakgrund av erfarenheterna i Europa, både inom och utanför EU:s gränser, lägga fram förslag på detta område, med särskilt fokus på den roll som det civila samhället spelar – och i än högre grad skulle kunna spela – när det gäller den faktiska tillämpningen av de grundläggande rättigheterna. Observationsgruppen för arbetsmarknaden kommer att ha i uppgift att följa upp tillämpningen av både direktivet om människohandel och de texter som ILO antagit för att bekämpa människohandel.

1.1 Rekommendationer

1.2 Europeiska unionen bör

intå en gemensam ståndpunkt inom ILO för att integrera målen i EU:s direktiv för att förebygga och bekämpa människohandel och skydda offren samt i strategin för utrotande av människohandel⁽²⁾ (2012) i den internationella arbetsrätten.

1.3 Medlemsstaterna bör

— vid nästa internationella arbetskonferens anta ett tilläggsprotokoll till konvention nr 29, tillsammans med en rekommendation, där man tar upp människohandel för tvångsarbete och åtgärder bristerna när det gäller förebyggande åtgärder, skydd av offren och ersättning till dem samt påföljder för människosmugglarna, för att på så sätt fastställa samma bestämmelser i internationell rätt som redan finns i EU-rätten,

— ratificera konvention 189 om hushållsarbete,

⁽¹⁾ 2011/36/EU.

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0286:SV:NOT>.

- förstärka yrkesinspektionernas resurser och samarbetet mellan dem på europeisk nivå,
- samordna insatserna mot människohandel med invandringspolitiken och säkerställa ett effektivt genomförande av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer ⁽³⁾,
- ta itu med de grundläggande orsakerna genom att minska fattigdomen och offrens sårbarhet och genom att öka allmänhetens medvetenhet.

1.4 Företag/arbetsgivare och investerare bör

- försäkra sig om att leveranskedjan är fri från tvångsarbete och respekterar de mänskliga rättigheterna, både inom EU och i tredjeländer, genom att tillämpa OECD:s riktlinjer för multinationella företag och ILO:s trepartsförklaring om multinationella företag och socialpolitik,
- följa arbetet och delta i den sammanslutning av företag mot människohandel som Europeiska kommissionen snart kommer att inleda.

1.5 Fackföreningarna bör

utbilda sina medlemmar så att de kan ta sig an offren och ge dem stöd under olika etapper, framför allt inom utsatta sektorer som jordbruk, bygg och anläggning, hotell och restaurang samt hushållsarbete. De bör också samarbeta med specialiserade icke-statliga organisationer för att stödja papperslösa invandrare, som bör betraktas som offer och inte som brottslingar.

1.6 Organisationer:

Konsumentorganisationerna bör vara noga med att ta reda på produkters ursprung och kräva insyn i hela tillverkningskedjan.

Organisationer som hjälper irreguljära migranter, företräder hushållsarbetare eller bekämpar prostitution bör erkännas som partner och ges möjlighet att framföra sina synpunkter i kampen mot tvångsarbete.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Vad är tvångsarbete?

I ILO:s konvention nr 29, som ratificerats av 177 länder, definieras tvångsarbete i artikel 2 som varje arbete eller tjänst som krävs av en person under hot om något slag av straff och till vars utförande ifrågavarande person inte erbjudit sig av fri vilja. Denna definition omfattar fångar i arbetsläger, skuldsلامي och människohandel för tvångsarbete (arbetstagare som inte får ut någon lön, som fråntagits sina id-handlingar osv.). Distinktionen mellan exploatering på arbetsmarknaden och tvångsarbete är svår. Enligt Internationella arbetsbyrån (ILO) är tvångsarbete i allmänhet förknippat med långa och tunga arbetsdagar som utförs under mycket svåra förhållanden med en mycket låg eller ingen lön, och som utförs utan den berörda personens samtycke och under hot om bestraffningar. Dessa kan bestå i fysiskt våld – slag, tortyr, sexuellt utnyttjande – eller psykiska hot – överskuldsättning, konfiskering av identitetshandlingar, hot om avslöjande för immigrationsmyndigheterna, repressalier riktade mot familjen etc. ⁽⁴⁾ Gårdagens slavkedjor har i dag bytts mot rädsla och ekonomiskt tvång.

Tvångsarbete räknas också som en form av exploatering enligt direktiv 2011/36/EU om människohandel.

⁽³⁾ EGT L 101/1, 15.4.2011.

⁽⁴⁾ ILO och Europeiska kommissionen har begärt att en expertgrupp ska ta fram operationella indikatorer för att upptäcka människohandel. I detta dokument ägnas en sida utslutande åt exploatering på arbetsmarknaden http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

2.2 Var sker tvångsarbete?

Hushållsarbete, jordbruk, bygg och anläggning samt tillverkningsindustri (textil, leksaker) är några av de mest berörda sektorerna. Även om tvångsarbete inom den privata sektorn är en illegal verksamhet kommer den in i den lagliga ekonomin via underleverantörskontrakt och bemanningsföretag. Tvångsarbete blir på så sätt en del av privata koncerners försörjningskedja, även mycket stora koncerner. I dessa fall handlar det oftast om tvångsarbete som sker utanför EU, där de mest drabbade regionerna i världen är Asien och Stillahavsområdet (56 %). Central- och Sydeuropa samt länderna inom Oberoende staters samväldie är de regioner i världen där tvångsarbete är som mest utbrett (4,2 per 1 000 invånare). 13 av 19 länder i denna region ligger i EU:s omedelbara närhet. I motsats till vad många tror är dock inte Europeiska unionen och industriländerna förskonade från tvångsarbete (7 %) ⁽⁵⁾. Fall med tvångsarbetare i hushållen och jordbruket har upptäckts i samtliga EU-länder. Vuxna och barn tvingas också in i olaglig eller informell ekonomisk verksamhet, bland annat tiggeri. Dessa siffror kan jämföras med korruptionsstatistiken i EU, som försvårar kampen mot tvångsarbete.

2.3 Vem utsätts för tvångsarbete?

Även om inte alla tvångsarbetare är irreguljära invandrare står det klart att dessa tillhör den mest sårbara gruppen och utgör en majoritet av offren. Offren fastnar i en ond cirkel och vågar inte protestera av rädsla för att skickas tillbaka till sina hemländer. Människohandlarna är ofta själva irreguljära invandrare som utnyttjar sina landsmän. De grupper som är mest utsatta för tvångsarbete är etniska minoriteter eller rasminoriteter, invandrare och fattiga, och bland dessa kategorier kvinnor och barn. Kvinnor utgör majoriteten av offren för människohandel för sexuell exploatering, men även för hushållsarbete, där de är isolerade. Offren är ofta utsatta personer som inte är fackföreningsanslutna och som saknar möjlighet att försvara och skydda sig själva. Utvidgningen av den informella ekonomin innebär ökade möjligheter för människohandlarna. Yrkesinspektionerna och polismyndigheterna är för svaga för att bekämpa denna utveckling.

Den ekonomiska krisen som skakat Europa sedan 2008 har lett till att arbetstagare lämnat sina hemländer för att hitta arbete i rikare länder. Deras kompetens saknas nu i ursprungsländerna, vilket har gjort det nödvändigt att använda migranter från länder som ligger ännu längre bort och som även de är på jakt efter en bättre levnadsstandard. De ställs inför svårigheter de aldrig kunnat drömma om – de är papperslösa, har osäkra anställningar, inget socialt skydd och ingen möjlighet att återvända till sina hemländer. Denna situation, som har försatt många familjer i ett utsatt läge, är en grogrund för människohandel.

2.4 Tvångsarbetet i siffror

- Enligt en bedömning från ILO från 2012 uppgår antalet offer för tvångsarbete till nästan 21 miljoner människor, varav 58 % är kvinnor eller flickor. En fjärdedel av offren är barn under 18 år. Nästan 19 miljoner utnyttjas av privatpersoner eller privata företag och över 2 miljoner av stater eller rebellgrupper. Av dem som exploateras av privatpersoner eller privata företag utnyttjas 4,5 miljoner sexuellt. Enligt samma siffror från ILO pågår tvångsarbetet i genomsnitt i 18 månader.

I motsats till den gängse uppfattningen visar siffror från Eurostat från 2013 om människohandel i Europa att majoriteten av offren i Europa kommer från EU – 61 % under åren 2008–2010. På samma sätt var de flesta människohandlare EU-medborgare (67 % år 2008, 76 % år 2010) ⁽⁶⁾. Andelen identifierade eller misstänkta offer från tredjeländer har emellertid tredubblats mellan 2008 och 2010, från 12 % till 37 %, vilket bekräftar att migrationen från tredjeländer fortfarande är en sårbarhetsfaktor. Det högsta antalet identifierade eller misstänkta offer för människohandel år 2010 rapporterades från Italien (2 381), Spanien (1 605), Rumänien (1 154) och Nederländerna (993) och det lägsta från Ungern (10), Portugal (8), Malta (4) och Litauen (3) ⁽⁷⁾. I EU-medlemsstaterna räknar man med att det sammanlagda antalet offer för tvångsarbete uppgår till 880 000 personer, och av dessa är 270 000 (30 %) utsatta för sexuell exploatering och 610 000 (70 %) för tvångsarbete ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf.

⁽⁶⁾ EUROSTAT (2013) Trafficking in Human Beings (människohandel) http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report_DGHome_Eurostat.

⁽⁷⁾ Det bör noteras att Eurostats siffror från 2013 uteslutande baseras på de siffror som medlemsstaterna rapporterat och att de inte tar hänsyn till oidentifierade offer för människohandel. Alla medlemsstater har inte lämnat in uppgifter. De metoder som de olika myndigheterna använder varierar också stort. Av denna anledning kan direkta jämförelser mellan länderna vara missvisande.

⁽⁸⁾ ILO (2012): *ILO Global Estimate of Forced Labour: Results and methodology*, Genève, 2012. ILO:s uppgifter rör det beräknade (till skillnad från det rapporterade) antalet personer som utsätts för tvångsarbete. Dessa siffror utgör en uppskattning av en lägsta nivå, eftersom strikta kriterier för validering och extrapolering av uppgifterna tillämpats. Beräkningarna är uppdelade per region. Det saknas en uppdelning per land, eftersom mycket få länder har försökt upprätta statistik på nationell nivå. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

2.5 Hur fungerar människohandeln?

Kopplingen mellan människohandel och tvångsarbete är stark, och denna erkänns i texterna (även om offren för tvångsarbete inte alltid är offer för människohandel). Fattigdom och/eller väpnade konflikter och utvecklingskillnader mellan geografiskt närliggande regioner är utlösande faktorer i emigrationsprocesser. Människohandlare utnyttjar metoder som bedrägerier, hot och skulder. Offren rekryteras, transporteras och inhyses ofta genom våld, tvång eller bedrägeri. Befintliga eller påhittade skulder är ett sätt att ta kontroll över människor och bevara denna. Migrerande arbetare lånar ofta stora summor pengar för att betala människohandlarna för att ordna transport, få tag på resehandlingar och hantera kostnader för att få ett arbete. Pengarna lånas ofta av vänner eller släktingar, och personen i fråga förutsätter att han eller hon senare kommer att kunna hjälpa sin familj och trygga sin egen framtid. Att återvända hem utan att kunna betala tillbaka sina skulder är otänkbart för de flesta migrerande arbetstagare, även när de upptäcker att det utlovade arbetet inte existerar och att de kommer att bli utnyttjade på obestämd tid. De tvingas betala orimliga summor för sina pass och för transport samt senare för kost och logi. I många länder har irreguljära migrerande arbetstagare inte tillgång till rättssystemet ⁽⁹⁾.

2.6 Konsekvenserna av tvångsarbete

Utöver att vara ett brott mot de mänskliga rättigheterna har tvångsarbete negativa konsekvenser för företag och arbetstagare. Seriösa företag utsätts för illojal konkurrens från företag som använder sig av produkter som tillverkats genom tvångsarbete. När det gäller arbetstagarna innebär förekomsten av tvångsarbete att löner och arbetsvillkor försämras och att finansieringen av den sociala solidariteten minskar.

2.7 Vem gynnas av tvångsarbetet?

Människohandel är en mycket lukrativ verksamhet. Personer som finansierar eller organiserar tvångsarbete gör enorma olagliga vinster. År 2005 uppskattades de årliga vinsterna av utnyttjandet av tvångsarbete globalt sett till 44,3 miljarder USDollar, varav 31,6 miljarder kom från människohandel. Av detta belopp genereras 15,5 miljarder, dvs. 49 %, i de industrialiserade ekonomierna ⁽¹⁰⁾, bland annat Europeiska unionen. Människohandel gynnar kriminella nätverk på samma sätt som vapen- och narkotikahandel.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Instrument för att bekämpa tvångsarbete

Att inte utsättas för tvångsarbete är en grundläggande rättighet i arbetslivet, tillsammans med föreningsfriheten, rätten till kollektivförhandlingar, minimiålder för arbete (förbud mot barnarbete) och principen om icke-diskriminering i samband med anställning och yrkesutövning, vilket FN, ILO, OECD och Europeiska unionen ställt sig bakom (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, art. 5, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, art. 4). Utöver ILO:s konventioner nr 29 och 105 kan åtgärder även vidtas utifrån andra konventioner, exempelvis om hushållsarbetare (189), om arbetsinspektion (81 och 129), om migrerande arbetstagare (97 och 143) och om privat arbetsförmedling (181).

Det handlar om en grundläggande och universell rättighet som ska tillämpas även i länder som inte har ratificerat de grundläggande konventionerna med utgångspunkt i ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet och dess uppföljning. Enligt FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter har multinationella företag ansvar för att de mänskliga rättigheterna respekteras, oavsett vilken roll staten har i de länder där företagen bedriver verksamhet ⁽¹¹⁾.

Tvångsarbete är en av de former av exploatering som fastställs i direktiv 2011/36/EU. I direktivet definieras alla former av exploatering som brott och sanktionerna mot profitörer och företag som utnyttjar tvångsarbete harmoniseras. Direktivet omfattar även bestämmelser om förebyggande åtgärder samt skydd av och ersättning till offren.

⁽⁹⁾ Som exempel kan nämnas en irländsk arbetsgivare som ålades att betala böter på 90 000 euro för obetald lön till en person som utsatts för tvångsarbete. Arbetsgivaren överklagade och hävdade att arbetstagaren inte har rätt till kompensation på grund av att denne befann sig i en illegal situation, och arbetsgivaren fick rätt i målet (<http://www.mrci.ie/resources/publications/mrciupdates/the-fight-for-justice-muhammads-story-part-ii/>).

⁽¹⁰⁾ Patrick Belser, "Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits", arbetsdokument, Genève, Internationella arbetsbyrån, 2005). http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081971/lang-en/index.htm.

⁽¹¹⁾ Förenta nationerna (2011), Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, UN GA A/HRC/17/31 <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

Trots förklaringarna om rättigheterna, och det stora antalet internationella texter, har tvångsarbete inte försvunnit. Kriminella nätverk stoppas inte av gränser och kan dra nytta av att de olika systemen inte stämmer överens.

ILO:s konventioner behöver kompletteras för att motsvara dagens typer av tvångsarbete. De tar inte upp människohandel, förebyggande åtgärder eller skydd av och ersättning till offren.

3.2 Brister i lagstiftningsinstrumenten

Avståndet är stort mellan tyngden (grundläggande rättigheter) samt antalet normer och regler (FN), konventioner (ILO) eller frivilliga rekommendationer (OECD:s riktlinjer för multinationella företag⁽¹²⁾, ISO 26000⁽¹³⁾, ILO:s trepartsförklaring om multinationella företag och socialpolitik⁽¹⁴⁾, icke-finansiell redovisning) å ena sidan och tillämpningen av dessa å den andra. I de fall då handlingsplaner finns saknar de ofta en budget och en uppföljning och utvärdering. Instrumenten är inte konsekventa: exempelvis står strategierna för invandring, gränskontroll och skydd av mänskliga rättigheter ofta i strid med varandra, samtidigt som samarbetspolitiken, som skulle kunna fungera som hävstång i kampen mot människohandel och tvångsarbete, inte nämner denna aspekt.

Det stora antalet texter är inte någon garanti för effektivitet. De internationella institutionernas texter kompletteras nu genom en rad privata standarder: uppförandekoder, certifieringar, märkningar osv. I Europa finns 240 märkningar, varav många har en egen definition och inte omfattar några kontroller. Vissa multinationella företag har, t.ex. i sin uppförandekod, åtagit sig att respektera den lokala lagstiftningen överallt, vilket är ett tvivelaktigt åtagande i länder som diskriminerar kvinnor eller inte skyddar föreningsfriheten! En del uppförandekoder är formulerade på ett sätt som syftar till att lugna konsumenterna eller investerarna, utan att omfatta någon form av övervakning eller kontroll. Sådana koder innebär inget verkligt åtagande mot tvångsarbete, som gör det möjligt att minska kostnaderna och öka vinsterna.

3.3 Åtgärder mot tvångsarbete på EU:s territorium och utanför

3.3.1 Åtgärda bristerna i de befintliga texterna: De europeiska länderna bör tala med en röst i ILO för att se till att det antas ett tilläggsprotokoll till ILO:s konvention nr 29 och en rekommendation för att stödja de förebyggande åtgärderna och kontrollen samt skydd av offer och ersättning till dem.

Inom Europeiska unionen

- EU har antagit ett direktiv om kampen mot människohandel (2011/36/EU) samt en strategi (se EESK:s yttrande SOC/467). EU:s strategi mot människohandel omfattar en särskild åtgärd mot exploatering på arbetsmarknaden som en typ av människohandel som inte har studerats i någon större omfattning. I strategin planeras en serie åtgärder som omfattar såväl yrkesinspektörer och behöriga myndigheter som Europeiska kommissionen. Dessa instrument är emellertid nya och har ännu inte uppnått de förväntade resultaten. I de fall då den ekonomiska krisen har lett till minskade resurser för polisen och yrkesinspektionerna samt till en större informell ekonomi har dessutom den ökade fattigdomen och otryggheten medfört en större risk för att tvångsarbete växer fram. Förebyggande åtgärder måste naturligtvis omfatta upplysning, utbildning och information, men även bekämpande av den informella ekonomin och fattigdomen, med särskild uppmärksamhet på de mest utsatta samhällsgrupperna, bland annat invandrare som inte talar landets språk.
- Yrkesinspektionerna bör ha tillgång till tillräckliga kontrollverktyg, och man bör stärka det europeiska samarbetet genom att inrätta en byrå med ansvar för gränsöverskridande frågor och utvidga mandatet för plattformen för samarbete mellan yrkesinspektionerna i syfte att integrera tvångsarbete och samordna de övriga behöriga organen (skattemyndigheterna) för att bekämpa svartarbete.
- Yrkesinspektörer, socialarbetare och fackligt aktiva bör ha tillgång till indikatorer (Har arbetstagaren ett pass? Kan han eller hon resa fritt? Betalas lönen ut som den ska? osv.) för att upptäcka tvångsarbete och koppla in polisen⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ OECD (2011), OECD:s riktlinjer för multinationella företag <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁽¹³⁾ ISO 26000 – Samhällsansvar <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>.

⁽¹⁴⁾ ILO:s trepartsförklaring om multinationella företag och socialpolitik – 4:e upplagan http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124923/lang-fr/index.htm.

⁽¹⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

- Arbetsförmedlingar som rekryterar från andra EU-länder eller länder utanför EU (för byggsektorn, jordbruk, avfallshantering, städning osv.) bör kontrolleras och övervakas i syfte att motverka bedrägerier. I EU:s strategi mot människohandel fastställs att Europeiska kommissionen ska samarbeta med Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound) för att ta fram riktlinjer för god praxis för offentliga myndigheter avseende tillsyn av arbetsförmedlingar och bemanningsföretag i syfte att förebygga människohandel. Dessa riktlinjer ska omfatta system för licenser och tillämpning av förmedlingarnas ansvar.
- Offren måste skyddas och få sina rättigheter garanterade och respekterade retroaktivt (utbetalning av inestående lön, socialt skydd) och ersättas i förhållande till den skada de lidit. De bör inte åtalas för brott mot immigrationslagstiftning, för innehav av falska id-handlingar eller för brott som de begått under tvång⁽¹⁶⁾. Det är människohandlarna som är de kriminella och som bör åtalas. Konfiskeringen av människohandlarnas tillgångar bör göra det möjligt att ersätta deras offer.
- Offren bör kunna vidta rättsliga åtgärder och därför tillåtas att stanna kvar inom EU under hela rättsprocessen, även i de fall då de rest in i EU utan tillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd bör inte vara beroende av offrens vilja att samarbeta med polis och rättsväsende med tanke på att många av dem är traumatiserade och ofta har mycket negativa erfarenheter av polisen. De kan frukta repressalier mot familjen i hemlandet om de vittnar mot de personer som har exploaterat dem. Direktiv 2011/36/EU medför ett antal skyldigheter för medlemsstaterna när det gäller stöd till och skydd av offren. Dessa åtgärder måste genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt för att skapa ett tillräckligt skydd för offren, även de mest sårbara.

3.3.2 Utanför Europeiska unionen: Uppkomsten av nya aktörer till följd av globaliseringen, icke-statliga organisationer och multinationella företag, bör uppmärksammas i större utsträckning. ILO:s konventioner är inte tillräckligt tydligt integrerade i WTO:s bestämmelser. En observatör från ILO bör delta i WTO:s arbete. Genomförandet av slutsatserna och rekommendationerna för ILO:s kontrollmekanismer för ILO-medlemsstaternas lagstiftning och praxis behöver också stärkas. Dessa rekommendationer blir i många fall inte genomförda på grund av att det saknas politisk vilja och/eller finansiella resurser och tillräcklig administrativ kapacitet.

3.3.3 Europeiska unionen förbereder ett direktiv om företagens sociala ansvar⁽¹⁷⁾, där man kräver att verksamhetsrapporter från företag med fler än 500 anställda ska omfatta en redovisning av icke-finansiell information om deras verksamhets påverkan när det gäller miljörelaterade, sociala och personalrelaterade frågor, däribland respekt för mänskliga rättigheter samt insatser för att bekämpa korruption. Detta direktiv ligger i linje med ILO:s bestämmelser (EESK:s yttrande INT/698).

3.3.4 Utvecklings- och biståndspolitiken skulle kunna fungera som en hävstång om en förutsättning för stödet är att grundläggande rättigheter respekteras, både av länderna och av andra aktörer, i synnerhet multinationella företag som utnyttjar resurserna i mottagarländerna. Dessutom bör utvecklingsbiståndet omfatta projekt som rör förbättring av den administrativa kapaciteten, bland annat en lämplig utbildning av yrkesinspektörer och arbetsmarknadsparterna när det gäller genomförandet av ILO:s konventioner. Handelspolitiken och utvecklingspolitiken bör komplettera varandra i syfte att förbättra tillämpningen av de mänskliga rättigheterna. Ratificering och ett effektivt genomförande av ILO:s konventioner om tvångsarbete (29 och 105), liksom andra grundläggande ILO-konventioner bör tas upp i handels-, samarbets- och associeringsavtal mellan EU och tredjeländer och följas upp regelbundet. Organisationerna inom det civila samhället bör genom särskilda övervakningsorgan vara delaktiga i genomförandet av handelsavtalen och kapitlet om handel och hållbar utveckling.

⁽¹⁶⁾ OSCE guidelines on non-punishment 2013 (OSSE:s riktlinjer om straffrihet), <http://www.osce.org/cthb/101083>.

⁽¹⁷⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG om redovisning av stora företags och koncerners icke-finansiella information och mångfaldspolitik – COM(2013) 207 final – 2013/0110 (COD).

3.3.5 Räkna med det civila samhället

3.3.5.1 Förstärka företagets roll när de gäller respekt för och främjande av mänskliga rättigheter: Detta är vad OECD förespråkar i sina riktlinjer för multinationella företag⁽¹⁸⁾. Det är också vad som föreslås i Ruggie-rapporten (från FN)⁽¹⁹⁾, genom att man involverar regeringar, företag, det civila samhället och investerare. I denna rapport rekommenderas företagen att genomföra riskanalyser (noggrann förhandsgranskning). Företagen bör gardera sig och därigenom agera mot brott mot de grundläggande rättigheterna. Man måste göra multinationella företag och investerare ansvariga eftersom det ligger i deras intresse, men också för att kunna väcka åtal mot dem om de inte är tillräckligt vaksamma. Företagen bör också ha ansvar för att ILO:s normer tillämpas. Oberoende organ som utvärderar företagen enligt andra aspekter än de finansiella bör kontrollera att deras deklARATIONER stämmer.

3.3.5.2 Många multinationella företag är europeiska, och de är ledande när det gäller internationella ramavtal som undertecknas med internationella fackföreningar, särskilt om företagets sociala ansvar, bland annat kampen mot tvångsarbete. I EU:s nya strategi⁽²⁰⁾ 2011–2014 för företagets sociala ansvar förväntas de europeiska företagen ta sitt ansvar när det gäller respekten för mänskliga rättigheter⁽²¹⁾.

3.3.5.3 Investeringar kan också fungera som en drivkraft: Ett stort antal investerare följer FN:s principer för ansvarsfulla investeringar⁽²²⁾, och socialt ansvarsfulla investeringar utgör i dag 22 % av den totala utlåningen, varav 49 % i Europa.

3.3.5.4 Företagen kan agera genom att införa en policy för ansvarsfulla inköp, men även förvaltningar och lokala och regionala myndigheter kan göra sitt genom att i samband med offentliga upphandlingar se till att företagen som de arbetar med har vidtagit åtgärder för att undanröja tvångsarbete från sina försörjningskedjor.

3.3.5.5 De europeiska icke-statliga organisationerna är också ledande när det gäller konsumenternas rättigheter att få veta var och under vilka förhållanden kläder och skor⁽²³⁾ eller livsmedelsprodukter från tredjeländer tillverkas. Genom att kräva ökad öppenhet och bättre spårbarhet när det gäller alla beståndsdelar i en produkt eller tjänst kan man utrota tvångsarbete.

3.3.5.6 Många fackföreningar har erfarenheter att dela med sig av, t.ex. när det gäller utbildningar om hur man kan ta itu med tvångsarbete och metoder för att samarbeta med icke-statliga organisationer som är specialiserade på att hjälpa irreguljära invandrare, men alla är ännu inte helt medvetna om problemets omfattning och många tror att det inte händer hos dem eller att de inget kan göra. Medlemsstaterna skulle kunna hjälpa fackföreningarna att organisera arbetstagarna i den informella sektorn.

Fackföreningarna i uppdragsgivarländerna bör stödja fackföreningsanslutningen i länderna som utför beställningarna samt kraven från arbetstagarna i tredjeländerna på löner som det går att leva på och anständiga arbetstider.

Kommittéer för europeisk social dialog inom olika sektorer är ett sätt att öka medvetenheten och agera mot tvångsarbete.

Bryssel den 30 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

⁽¹⁹⁾ <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽²⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:sv:PDF>.

⁽²¹⁾ EU (2011) En förnyad EU-strategi 2011–2014 för företagets sociala ansvar COM(2011) 681 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:sv:PDF>.

⁽²²⁾ Webbplatsen om FN:s principer för ansvarsfulla investeringar, <http://www.unpri.org/>.

⁽²³⁾ Webbplatsen för kampanjen Clean Clothes: <http://www.cleanclothes.org/>.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Konsumentskydd och lämplig hantering av överskuldssättning för att undvika socialt utanförskap”(förberedande yttrande)

(2014/C 311/06)

Huvudföredragande: **Reine-Claude Mader**

Genom en skrivelse av den 6 december 2013 och i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt bad Theodoros Sotiropoulos, Greklands ständige representant vid Europeiska unionen, på det kommande grekiska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

”Konsumentskydd och lämplig hantering av överskuldssättning för att undvika socialt utanförskap”.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde kommittén vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 29 april) Reine-Claude Mader till huvudföredragande och antog följande yttrande med 164 röster för, 12 röster emot och 4 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är mycket medveten om problemet med överskuldssättning, som har förstärkts i och med finanskrisen, de ökade levnadskostnaderna och användningen av kontantlån. Kommittén har genom olika yttranden haft möjlighet att yttra sig om behovet av åtgärder på EU-nivå.

1.2 Även om orsakerna har fastställts, finns det ingen harmoniserad definition av begreppet överskuldssättning och inga metoder för att få en exakt bild av situationen i medlemsstaterna. EESK begär därför att en gemensam definition ska antas.

1.3 Definitionen bör inbegripa följande aspekter: i) hushållet, som relevant måttenhet för att kvantifiera överskuldssättningen, ii) ingångna finansiella åtaganden, iii) informella åtaganden inom familjen eller en gemenskap, iv) oförmåga att betala, v) strukturell överskuldssättning, vi) skäligen levnadsstandard och vii) insolvens.

1.4 Konsumentskydd måste införlivas i praktiken i alla åtgärder som antas för att förverkliga den inre marknaden.

1.5 Överskuldssättning måste hanteras genom utbildning, förebyggande åtgärder och lämpliga förfaranden för att återintegrera de överskuldssatta i det normala ekonomiska livet.

1.6 För detta krävs det en helhetssyn på problemet med hushållens överskuldssättning, och effektiva åtgärder måste genomföras.

1.7 Den finansiella utbildningen bör först och främst äga rum i skolorna, men bör också vara tillgänglig när som helst och för alla. EESK uppmanar i detta sammanhang till informationskampanjer, där alla berörda parter bör delta för att säkerställa komplementaritet mellan erfarenheterna.

Kommittén betonar den avgörande roll som konsumentorganisationer och familjeorganisationer spelar i informations-spridningen och hjälpen till de personer som vill ha stöd.

1.8 Ordningar för förebyggande och hantering av överskuldssättning har införts i ett antal medlemsstater, men de skiljer sig åt.

Ett lämpligt och enhetligt förfarande som bygger på artikel 38 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, artikel 114 i EUF-fördraget eller artikel 81 i EUF-fördraget bör införas i samtliga medlemsstater i enlighet med allmänna principer som kommissionen föreslår i ett förslag till direktiv. Detta skulle vara ett konkret bevis på parlamentets intresse för att lösa EU-medborgarnas problem.

1.9 Dessa principer bör avse att förfarandet ska vara snabbt och kostnadsfritt, att de rättsliga åtgärderna ska ställas in när ett förfarande för att ta itu med överskuldssättningen har inletts, att fordringarna ska granskas, att den huvudsakliga bostaden ska kunna behållas, att vanliga borgenärer ska behandlas lika, att skuldavskrivning ska vara möjlig i de mest skuldtyngda fallen och att de överskuldssatta ska få ha kvar ett tillräckligt "existensminimum" för att på ett anständigt sätt kunna tillgodose vardagsbehoven. Målet är att snabbt återintegrera konsumenten i det ekonomiska livet och samhällslivet.

1.10 Kommittén erinrar också om sitt engagemang för tillgång till banktjänster, som måste garanteras överskuldssatta människor för att undvika socialt utanförskap.

1.11 För att bekämpa överskuldssättning behövs det också en EU-ram mot ocker.

1.12 Man kan dock inte minska antalet fall av överskuldssättning enbart genom att införa en ordning för hantering av överskuldssättning. Det behövs också åtgärder för att utveckla den hemeconomiska och finansiella utbildningen, vilket förutsätter att nödvändiga medel avsätts för detta.

1.13 Slutligen vill EESK fästa uppmärksamheten på att skuldssättningen inte kan bemästras om inte lagstiftningen efterlevs. Kommittén påminner i detta sammanhang om att den stöder tanken på "ansvarsfull kreditgivning", vilket förutsätter att både kreditgivarna och kredittagarna handlar ärligt och etiskt.

2. Inledning

2.1 I sitt paket om sociala investeringar ⁽¹⁾ noterade kommissionen 2013 en kraftig ökning i antalet vräkningar och hemlösa sedan krisen bröt ut, och man konstaterade att överskuldssättning är en av orsakerna till denna situation.

2.2 Fenomenet med överskuldssättning ökade i början av 80-talet och har drabbat allt fler människor, från alla yrkes- och socialgrupper.

2.3 Fallen av överskuldssättning kan inte längre betraktas som ett problem där en enskild människa inte kan motstå sina "drifter och begär". De är i dag uttryck för en social och samhällelig kris.

2.4 År 2013 konstaterade Europeiska centralbanken att mer än hälften av befolkningen i euroområdet hade skulder hos finansinstitut ⁽²⁾.

2.5 Enligt denna undersökning är överskuldssättning i allmänhet en följd av oförutsett minskade inkomster, främst på grund av förlorad anställning, sjukdom, separation eller överkonsumtion ⁽³⁾.

2.6 Efter Danmark, som 1984 införde en heltäckande ordning för hantering av privatpersoners överskuldssättning, var Frankrike det andra europeiska land som antog liknande åtgärder i och med lagen av den 31 december 1989 om förebyggande och reglering av problem i samband med privatpersoners och familjers överskuldssättning ⁽⁴⁾.

2.7 Överskuldssättning förekommer i alla medlemsstater i varierande omfattning. Problemet har förvärrats med finanskrisen, som har destabiliserat ekonomin i flera länder. Det är särskilt viktigt att ta itu med överskuldssättningen eftersom alla ekonomiska aktörer drabbas av dess ekonomiska konsekvenser. Företag, särskilt små och medelstora företag, hamnar också i svårigheter p.g.a. utestående fordringar på sina insolventa kunder.

⁽¹⁾ COM(2013) 83 final. EESK:s yttrande, EUT C 271, 19.9.2013, s. 91.

⁽²⁾ Europeiska centralbanken 2013, "The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey: Results from the first wave", *Statistics Paper Series*, april 2013, s. 57–71.

⁽³⁾ Eurofound 2013, "Household over-indebtedness in the EU The role of informal debts", Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.

⁽⁴⁾ Sammanfattande not från franska senaten, "Le traitement du surendettement", Service des affaires européennes, april 1998.

2.8 Överskuldssättningen är nu mer oroväckande eftersom den drabbar fattiga arbetstagare, arbetslösa som har samlat på sig obetalda räkningar för oundgängliga tjänster såsom energi, vatten, försäkringar och telefoni samt försenade hyresbetalningar, personer i medelklassen – ofta p.g.a. en ödets nyck – samt pensionärer vars pensioner har sjunkit till följd av åtstramningspolitiken eller som ger familjemedlemmar ekonomiskt stöd⁽⁵⁾. Orsakerna till överskuldssättning är kända: arbetslöshet, osäkra anställningar och vissa familjeförhållanden. Enföräldershushåll är de mest utsatta. I vissa fall kan överskuldssättning bero på en ödets nyck, en skilsmässa, en separation, ett dödsfall, en sjukdom eller en funktionsnedsättning med höga vårdkostnader. De oöverkomligt höga avgifterna för att studera vid universitet i vissa medlemsstater spelar också en betydande roll för unga människors överskuldssättning.

2.9 Den senaste tidens ökning av överskuldssättningen omfattar även en annan sociologisk grupp: personer i medelklassen som har förlorat sitt arbete och har stora bostadslån och som på kort sikt inte har några utsikter till att finna ett nytt arbete.

2.10 Mellan och inom kategorierna av berörda personer finns det alltså många olika orsaker till och konsekvenser av överskuldssättningen.

2.11 Risken för överskuldssättning förvärras av obalansen mellan ökningen av inkomsterna och ökningen av levnadskostnaderna till följd av förändrade levnadssätt, nationell åtstramningspolitik och högre utgifter i det dagliga livet för t.ex. energi, boende, elektronisk kommunikation, telefoni, transporter och finansiella kostnader.

2.12 Användningen av krediter i ett överflödssamhälle, som stimuleras av aggressiva och vilseledande reklamkampanjer, för att kompensera för bristande inkomster och förvärva varor och tjänster ligger också till grund för överskuldssättning i många fall. Här måste det påpekas att utsatta grupper är "felaktigt skuldsatta" eftersom de inte har tillgång till samtliga former av kredit på grund av bristande kreditvärdighet. De är hänvisade till de mest kostsamma formerna, av typen "kontantlån", som ofta är kopplade till kort som utfärdas genom olika kanaler till mycket hög ränta.

2.13 Erbjudanden om denna typ av kreditkort skickas ofta per post till människors hem och innehåller formuleringar av typen "Grattis! Du har vunnit en kostnadsfri kredit med avgiftsfri återbetalning", vilket strider mot bestämmelserna om konsumentupplysning och konsumentskydd. EESK anser att användningstiden och användningsgränsen för dessa kort måste regleras strängt⁽⁶⁾.

2.14 Även frågan om räntan på bostadslån och konsumentkrediter förtjänar särskild uppmärksamhet. Vissa lån ges till rörlig ränta utan övre gräns som kan förändras avsevärt beroende på marknaden.

2.15 Under förevändning att göra hushållen solventa händer det att vissa lån beviljas med progressiv ränta i förväntan om en inkomstökning, som till följd av krisen inte har ägt rum på grund av lönetaket i vissa länder eller på grund av förlorad inkomst.

2.16 I avsaknad av harmonisering på EU-nivå finns det i vissa medlemsstater inte heller några regler om ocker.

2.17 Vissa överskuldssatta hushåll med försenade betalningar eller avbetalningar löper större risk för socialt utanförskap genom att de riskerar att fråntas grundläggande tjänster eller att vräkas från sina hem, utan att glömma de problem med tillgång till vård som denna osäkerhet medför. Som ett exempel vräktes mer än 75 000 överskuldssatta spanjorer under 2012, dvs. 16,7 % fler än under 2011⁽⁷⁾.

2.18 Även om de viktigaste orsakerna till överskuldssättning inte är helt identiska i medlemsstaterna avtecknar sig en samsyn om dem. Det saknas dock medel att utvärdera situationen på EU-nivå med nödvändig noggrannhet, såsom kommittén har framhållit i tidigare yttranden⁽⁸⁾. Det finns ingen europeisk kartläggning. Dessutom förutsätter införandet av detta verktyg att man först kommer överens om vad som avses med "överskuldssättning" samt om kriterierna och metoderna för att bedöma den.

⁽⁵⁾ Eurofound 2013, se ovan.

⁽⁶⁾ EUT C 18, 19.1.2011, s. 24.

⁽⁷⁾ Expansion.com och AFP, offentliggjort den 22 mars 2013.

⁽⁸⁾ EUT C 44, 16.2.2008, s. 74.

2.19 Kommittén har redan konstaterat detta och efterlyst en grönbok med genomförbara lösningar och ett elektroniskt samråd.

2.20 I detta sammanhang skulle EESK vilja att en gemensam operativ definition av överskuldssättning fastställs på EU-nivå och att den ska grundas på att det inte är möjligt för en konsument att betala alla sina skulder, oberoende av dessas typ, och fullgöra sina åtaganden. Utan en sådan definition som möjliggör en noggrann bedömning av denna mångfasetterade företeelse riskerar offentliga åtgärder att bli fruktlösa.

2.21 Kommittén stöder tanken på att utan ytterligare budgetkostnader inrätta ett europeiskt observationsorgan för överskuldssättning där befintlig och effektiv nationell praxis integreras.

2.22 Slutligen anser EESK att överskuldssättning måste förebyggas genom finansiell utbildning, som är ett oumbärligt verktyg för att utveckla en ansvarsfull och kontrollerad konsumtion.

3. För en gemensam operativ EU-definition av överskuldssättning

3.1 Enligt en undersökning från februari 2008⁽⁹⁾ som ger en översikt över definitioner och åtgärder för att hantera överskuldssättning i 18 medlemsstater och ett land i Europeiska frihandlssammanslutningen⁽¹⁰⁾ finns det ingen enighet om definitionen av överskuldssättning eftersom begreppen skiljer sig åt mellan länderna.

3.2 Överskuldssättning är en komplex, mångfasetterad och föränderlig företeelse, vilket betonas i en statistisk analys från 2013 beställd av kommissionens GD Hälso- och konsumentfrågor⁽¹¹⁾.

3.3 Såsom även Europarådet⁽¹²⁾ har konstaterat kan denna företeelse omfatta problem som är kopplade till en kreditns förfallodag och sådana som visar sig genom dagliga svårigheter att betala räkningarna.

3.4 Det framgår av dessa olika källor att måttenheten i de flesta fall är hushållet. I nästan hälften av de nationella definitionerna hänvisar man till skuldssättningens varaktighet eller dess strukturella karaktär. I de flesta fall nämns förmågan att fullgöra ingångna åtaganden.

3.5 Det finns alltså vissa gemensamma underliggande inslag som kan fungera som en gemensam grund.

3.6 EESK anser att nedanstående aspekter måste beaktas i en gemensam operativ definition av överskuldssättning:

— Hushållet, som relevant måttenhet för att kvantifiera överskuldssättningen⁽¹³⁾.

— Ingångna finansiella åtaganden. Dessa omfattar bostadslån, konsumentkrediter, räkningar för telefoni, digital kommunikation och grundläggande tjänster (vatten, värme, el, hälsa osv.), hyra samt löpande utgifter (livsmedel, transporter, utbildning osv.).

— Informella åtaganden inom familjen eller en gemenskap. Detta kriterium måste beaktas eftersom det utgör en allt viktigare faktor när det gäller överskuldssättning.

⁽⁹⁾ "Towards a common operational European definition of over-indebtedness", utförd av OEE (Observatoire de l'Épargne européenne), CEPS (Centre for European Policy Studies) och PFRC (Personal Finance Research Centre vid University of Bristol) för kommissionens GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter.

⁽¹⁰⁾ Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Österrike och Norge.

⁽¹¹⁾ "The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact", Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 17.1.2013.

⁽¹²⁾ Recommendation Rec(2007)8 of the Committee of Ministers to member states on legal solutions to debt problems, Europarådet den 20 juni 2007.

⁽¹³⁾ Denna definition härrör från metoden i Europeiska nationalräkenskapssystemet ENS 95.

- Oförmåga att betala. Det överskuldssatta hushållet inte är i stånd att betala sina löpande utgifter eller utgifter som följer av ingångna och informella åtaganden.
- Strukturell överskuldssättning. Det handlar om ett tidsbaserat kriterium som syftar till att täcka ihållande och ständiga ekonomiska problem.
- Skälig levnadsstandard. Hushållet måste kunna fullgöra sina ingångna och informella finansiella åtaganden utan att behöva minska sina grundläggande minimiutgifter för att upprätthålla sin levnadsstandard.
- Insolvens. Hushållet är oförmöget att råda bot på sin ekonomiska situation genom att utnyttja sina finansiella och icke finansiella tillgångar.

4. Förebyggande av överskuldssättning

4.1 Finansiell utbildning och ansvarsfull konsumtion

4.1.1 Man kan inte minska antalet fall av överskuldssättning enbart genom att införa lagstiftning. En helhetssyn är nödvändig. Förebyggande åtgärder måste vidtas för att i största möjliga mån undvika överskuldssättning.

4.1.2 Behovet av finansiell utbildning är ett återkommande ämne i diskussionerna om finansiella tjänster, men det avsätts inte tillräckliga medel för detta. Detta framgår tydligt av en jämförelse mellan de belopp som anslås för reklam och de belopp som används för finansiell utbildning.

4.1.3 Bland de åtgärder som kommittén förespråkar har EESK redan framhållit behovet av att utveckla utbildningen för en hållbar konsumtion⁽¹⁴⁾. Kommittén anser att finansiell utbildning är nödvändig, eftersom den bidrar till en god förvaltning av en personlig budget och till att förebygga överskuldssättning.

4.1.4 EESK konstaterar att inte i någon av de 18 ovannämnda medlemsstaterna tillhandahålls förebyggande utbildning av en enda leverantör. EU bör införa ett utbildningssystem som motsvarar det mål som eftersträvas.

4.1.5 Finansiell utbildning bör införas i skolornas läroplaner. I detta sammanhang vill EESK fästa uppmärksamheten på att utbildningen måste anpassas till mottagarnas ålder och kunskaper så att den motsvarar deras behov.

4.1.6 Kommissionen bör också uppmuntra medlemsstaterna att införa ett nationellt program för finansiell utbildning, antingen genom lärare eller genom offentlig-privata partnerskap, samt sprida mer information om de befintliga verktygen på EU-nivå.

4.1.7 Informations- och populariseringskampanjerna om finansiella frågor måste förstärkas, eftersom utbildningen måste kunna nå ut till alla målgrupper. Dessa kampanjer kan anordnas av olika socioekonomiska aktörer, myndigheter, icke-statliga organisationer, branschorganisationer och konsumentorganisationer. Det gäller att utnyttja komplementariteten mellan de olika informationskällorna till förmån för allmänintresset. Behovet av denna information erkänns för övrigt i vissa länder, som har inrättat program som är tillgängliga för allmänheten.

4.1.8 Det är också viktigt att människor som så önskar under hela livet enkelt kan få tillgång till information, råd, hjälp med budgethantering eller reglering av problem som uppstår med deras kreditinstitut eller med en tjänsteleverantör eller en myndighet. I detta sammanhang bör man stödja och lyfta fram det arbete som redan utförs av konsumentorganisationerna, som befinner sig nära allmänheten och som erbjuder hjälp både genom att organisera informationsmöten och genom att kostnadsfritt ledsaga och stödja de berörda personerna.

⁽¹⁴⁾ EUT C 318, 29.10.2011, s. 24.

4.1.9 Slutligen kan skuldsättningen inte bemästras utan efterlevnad av andan och bokstaven i lagstiftningen om konsumentkrediter, bostadslån och otillbörliga affärsmetoder (oskäligen avtalsvillkor, vilseledande reklam och aggressiv hemförsäljning) ⁽¹⁵⁾.

4.2 *Förebyggande av överskuldsättning genom att främja ansvarsfull utlåning och avskräckande påföljder om branschen inte fullgör sina informationsskyldigheter*

4.2.1 Branschen måste uppträda ansvarsfullt redan när det gäller erbjudanden och reklam samt när det gäller råd och förklaringar till konsumenterna vid tecknandet av lånen. Detta kräver en individanpassad strategi, vilket tyvärr inte är rådande praxis trots den gällande lagstiftningen och de uppförandekoder som finns i de flesta länder. Öppenhet beträffande produkterna, särskilt när det gäller lån som tecknas i utländsk valuta, deras risker för borgensmän eller för makar som förpliktas indirekt samt tydlig information måste vara regel, oavsett vilket medium som används.

4.2.2 EESK stöder tanken på "ansvarsfull kreditgivning" i den meningen att kontrahenterna görs ansvariga ⁽¹⁶⁾. Kontrollen av beviljandet av krediter genom register är ett steg i denna riktning.

4.2.3 I detta känsliga sammanhang bör särskild uppmärksamhet ägnas åt behandlingen av personuppgifter.

4.3 *Förebyggande av överskuldsättning genom reglering av kreditgivningen och sektorn för kreditgivning till privatpersoner*

4.3.1 Enligt direktiv 2008/48/EG om konsumentkreditavtal ⁽¹⁷⁾ ska medlemsstaterna ålägga kreditgivare och kreditförmedlare att i sin reklam ge konsumenterna tydlig information genom att tillhandahålla jämförelseuppgifter, och i direktivet fastställs också de viktigaste finansiella uppgifter som ska anges i avtalet.

4.3.2 Detta direktiv som bygger på konsumentupplysning är inte tillräckligt för att förebygga överskuldsättning.

4.3.3 En effektiv lagstiftning på detta område måste föreskriva utbildningsåtgärder för branschen och konsumenterna.

4.3.4 Således går vissa medlemsstater längre än vad som föreskrivs i detta direktiv och föreskriver att konsumenten i konsumentkreditavtalet måste varnas för vissa former av missbruk eller påminnas om sin rätt att få en detaljerad amorteringsplan.

4.3.5 EESK efterlyser en lagstiftning som är kraftfullare och mer långtgående än direktiv 2006/114/EG om vilseledande och jämförande reklam ⁽¹⁸⁾ i syfte att förbjuda vissa typer av vilseledande eller otillbörlig reklam, särskilt när den riktas till konsumenter som är sårbara eller som redan är oförmögna att betala sina skulder ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Dessa frågor omfattas av direktiv 2011/83/EU om konsumenträttigheter (EUT L 304, 22.11.2011, s. 64).

⁽¹⁶⁾ EUT C 44, 16.2.2008, s. 74 och EUT C 318, 29.10.2011, s. 24.

⁽¹⁷⁾ EUT L 133, 22.5.2008, s. 66.

⁽¹⁸⁾ EUT L 376, 27.12.2006, s. 21.

⁽¹⁹⁾ Reklam för "kostnadsfria lån" eller lån "även om du har betalningsanmärkningar" eller "även om du inte är kreditvärdig", eller reklam som på ett oskäligt sätt uppmuntrar till att "samla" tidigare lån eller som framhåller hur enkelt eller snabbt lånet kan beviljas.

4.4 Bekämpning av ocker

4.4.1 De europeiska konsumenterna skulle skyddas bättre om det fanns en EU-ram mot ocker. Den grundläggande mekanismen för att bekämpa ocker består i att fastställa en maxgräns för den sammanlagda kreditkostnaden som inbegriper alla räntor och avgifter i samband med kreditavtalet och som uttrycks i procent i enlighet med den kända metoden med effektiv ränta. Denna skulle variera beroende på typen av kredit och det lånade beloppet.

4.4.2 Situationen på detta område varierar kraftigt i Europa ⁽²⁰⁾.

4.4.3 I allmänhet finns det skydd när det gäller lån till privatpersoner, men vissa länder har helt liberaliserat sina ordningar för ocker när det gäller lån till företag. De enda undantagen är Frankrike och Italien.

4.4.4 I de flesta länder bygger kontrollen av räntesatserna inte på lagstiftning, utan på rättspraxis. Det är fallet i Storbritannien och Spanien.

4.4.5 I Tyskland bedömer domstolarna ocker utifrån de marknadsgenomsnitt som Bundesbank offentliggör varje månad för de olika typerna av krediter. Skillnaden betraktas som alltför stor om den är mer än dubbelt så hög som marknadsgenomsnittet.

4.4.6 Liksom Frankrike har Italien en lag som reglerar räntesatserna. Ockerräntan ses också där över varje kvartal. En ränta anses emellertid vara ocker om den överstiger bankernas genomsnittliga ränta med mer än 50 %.

5. Hantering av överskudsättning

5.1 Många medlemsstater har fastställt rättsliga förfaranden för att hålla tillbaka överskudsättningen. De tillgängliga uppgifterna visar – trots avsaknaden av jämförande eller statistiska undersökningar av lagstiftningen i samtliga 28 medlemsstater – att det allmänna målet för hanteringen av överskudsättning är att tillhandahålla hushållen en lösning för att förhindra socialt utanförskap och när så är möjligt ge dem möjlighet att betala tillbaka sina skulder i enlighet med sin betalningsförmåga. Enligt vissa ordningar kan skulderna avskrivas delvis eller helt när det inte finns någon möjlighet till att de överskudsattas situation kommer att förbättras, i syfte att ge dem en andra chans.

5.2 Frågan om insolvensrätten för företag, som EESK har avgett ett yttrande om, erbjuder ett intressant exempel i detta avseende ⁽²¹⁾.

5.3 De flesta europeiska länder har fastställt rättsliga förfaranden för hantering av överskudsättning som varierar i fråga om beskaffenhet, tillträdesvillkor och typ av skulder.

5.3.1 De omfattar alla en möjlighet för domstolen att ålägga de överskudsatta och borgenärerna en skuldsaneringsplan. Beslutet föregås vanligen av en förlikningsfas där man försöker nå en överenskommelse mellan de olika parterna om ett förslag till plan, och om detta lyckas godkänns planen av domstolen ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Artikel L313-3 i Code de la Consommation (den franska konsumentskyddslagen). I Frankrike är ocker ett brott som kan bestraffas med två års fängelse och/eller böter på 45 000 euro. Dessutom måste det alltför höga belopp som inkasserats överföras till skuldbeloppet. Om skulden redan är återbetald måste långivaren betala tillbaka de otillbörligen inkasserade beloppen, med ränta. Det finns en gräns för ockerränta för varje kategori av finansiering. Varje kvartal fastställs gränsen för ockerränta av Banque de France och offentliggörs därefter i den officiella tidningen.

⁽²¹⁾ EUT C 271, 19.9.2013, s. 55.

⁽²²⁾ Denna fas är ett led i själva förfarandet och följer på domstolsbeslutet om att förfarandet ska inledas (Frankrike, Belgien) eller utgör ett förhandsvillkor utan att vara ett led i förfarandet (Nederländerna).

5.3.2 Vid sidan av domstolens ingripande kan det i dessa förfaranden föreskrivas att ett juridiskt biträde ("schuldbemiddelaar/médiateur de dettes" i Belgien, "curator" i Nederländerna) ska utses. Denna person tar emot fordringarna, granskar dem, undersöker de överskuldssattas levnadsvillkor och tillgångar, fastställer i förekommande fall den inkomst som är nödvändig för att dessa personer ska kunna betala sina löpande utgifter, kvarhåller de överskjutande inkomsterna för att ersätta borgenärerna, sörjer för att vissa tillgångar säljs, utarbetar ett förslag till skuldsaneringsplan och övervakar genomförandet av planen samt kontrollerar de överskuldssattas ärliga uppsåt⁽²³⁾.

5.3.3 I detta avseende framhåller EESK att det på EU-nivå måste föreskrivas att vissa livsviktiga tillgångar inte under några omständigheter får utmätas eller säljas till vrakpris.

5.3.4 Inledandet av dessa förfaranden gör det för det mesta omöjligt för vanliga borgenärer att inleda enskilda förfaranden beträffande de berörda personernas tillgångar och inkomster. Naturligtvis får dessa personer inte skuldsätta sig ännu mer, annars riskerar de att uteslutas från skuldsaneringsförfarandet.

5.3.5 Kommittén anser att ett förenhetligande av dessa förfaranden skulle bidra till att skydda konsumenterna från risken för socialt utanförskap, förutsatt att de är snabba, enkla och kostnadsfria för gäldenärerna, som per definition befinner sig i ett utsatt läge.

5.3.6 Dessutom bör de rättsliga åtgärderna ställas in så snart förfarandet inleds för att undvika påtryckningar från borgenärerna.

5.3.7 EESK vill betona att det är nödvändigt med en fas för granskning av fordringarna, för att se till att de olika parternas rättigheter respekteras.

5.3.8 I vissa länder behandlas vad som ska hända med den huvudsakliga bostaden separat för att undvika att familjer vräks från sina hem. Kommittén välkomnar detta och anser att det systematiskt bör vara fallet för att undvika att familjerna utestängs socialt, vilket bör vara ett grundläggande mål i samhällets intresse.

5.3.9 Partiell eller fullständig skuldavskrivning bör vara möjlig i de mest skuldyngda fallen, för att förebygga risken för socialt utanförskap.

5.3.10 Ett förfarande för hantering av överskuldssättning får inte leda till utestängning från grundläggande banktjänster, eftersom sådana tjänster är absolut nödvändiga för deltagandet i det ekonomiska livet och samhällslivet.

5.3.11 EESK betonar att de resurser som ställs till förfogande för dessa ordningars funktion måste möjliggöra en individanpassad hantering av situationerna. I detta avseende skulle stödssystem för personer som har behov av det vara lämpliga.

6. Att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå för att bidra till konsolideringen av den inre marknaden

6.1 För att detta mål ska kunna uppnås måste ett enhetligt förfarande – som också bygger på stadgan om de grundläggande rättigheterna, artikel 114 i EUF-fördraget eller artikel 81 i EUF-fördraget – inrättas i alla medlemsstater i enlighet med allmänna principer som kommissionen skulle kunna föreslå i ett direktiv enligt nedanstående överväganden för en enhetligare inre marknad.

6.2 Vissa av de föreslagna idéerna används redan i vissa medlemsstater och bör ges allmän spridning.

⁽²³⁾ Ibland föreskrivs inte denna tillsynsfunktion, utan en del av de ovannämnda uppgifterna utförs av en myndighet ("Commission départementale" i Frankrike).

6.3 Ordningar för mottagande av överskuldssatta

6.3.1 Råd om finansiella tjänster och konsumtion, bankernas och kreditinstitutens rådgivningsskyldighet samt hjälp med budgethantering är ofta inte tillräckliga för eller inte anpassade till skuldsatta personer. De nationella offentliga myndigheterna bör därför erbjuda personer som befinner sig i svårigheter sociala stödtjänster som kan ge dem omedelbar hjälp om de så önskar, eller kostnadsfri rätts hjälp. I detta sammanhang skulle medlemsstaterna kunna stödja och formalisera konsumentorganisationernas rätts hjälpsfunktion.

6.3.2 Socialt stöd kan tillhandahållas i de mest kritiska fallen av skuldsättning för att täcka utgifterna för el och gas, boende, livsmedel och hälsa samt betala tillbaka hela eller en del av skulden till borgenärerna.

6.3.3 Dessutom bör man införa en ordning för att konkret analysera personernas situation, kontrollera att de belopp som de krävs på är lagliga, förhandla fram en skuldsaneringsplan med borgenärerna eller förbereda andra lösningar, t.ex. ett rättsligt förfarande, samt informera dem om deras rättigheter och skyldigheter.

7. Ett europeiskt observationsorgan för överskuldssättning

7.1 EESK anser att man utan ytterligare budgetkostnader bör inrätta ett europeiskt observationsorgan för överskuldssättning. Detta organ skulle stödja sig på befintliga nationella system och bör göra det möjligt att kompensera för den nuvarande bristen på tillförlitlig statistik, göra en ingående analys av orsakerna till överskuldssättning och de grupper av människor som berörs, jämföra situationerna i medlemsstaterna och de åtgärder som föreslås för att åtgärda dem samt mäta fenomenets utveckling.

7.2 Observationsorganet skulle kunna kompletteras med ett nätverk för utbyte som står öppet för alla intresserade och där en dialog om bra metoder skulle kunna äga rum.

7.3 Att motverka konsumenters överskuldssättning och förebygga socialt utanförskap förutsätter en helhetssyn. Detta fenomen kan inte bekämpas effektivt genom isolerade åtgärder som inte samordnas på EU-nivå. Konsumenterna, de offentliga förvaltningarna och företagen måste samarbeta i större utsträckning för att fastställa mer kreativa och effektiva metoder.

7.4 Observationsorganet skulle kunna bestå av avdelningar med följande ansvarsområden: insamling av uppgifter, befintliga regelverk samt upplysnings- och utbildningsåtgärder.

7.5 Observationsorganets medlemmar skulle komma från den offentliga och den privata sektorn. Den privata sektorn skulle kunna företrädas av medlemmar i nationella och europeiska bransch- och konsumentorganisationer som kommer från flera ekonomiska sektorer och geografiska områden och som är engagerade i kampen mot överskuldssättning. De skulle delta aktivt i arbetet inom observationsorganets avdelningar, eventuellt inom ramen för specialiserade arbetsgrupper.

7.6 Den offentliga sektorn skulle företrädas av nationella experter utsedda av medlemsstaterna, med förbindelser med den privata sektorn och med erfarenhet inom överskuldssättning och konsumentskydd. De nationella företrädarna bör även ha erfarenhet av informationskampanjer riktade till allmänheten.

Bryssel den 29 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 498:E PLENARSESSION DEN 29–30 APRIL 2014

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – För en industriell renässans i Europa”

COM(2014) 14 final

(2014/C 311/07)

Föredragande: **Ulla Sirkeinen**

Den 28 januari 2014 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – För en industriell renässans i Europa”

COM(2014) 14 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 31 mars 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 29 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 139 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar meddelandet om industriell renässans och drar följande slutsatser:

- De utmaningar som de europeiska industrierna står inför försvagas inte, och utan en konkurrenskraftig industribas kommer Europa inte att uppnå tillväxt och fler arbetstillfällen.
- Det behövs mer kraftfulla förslag för EU:s industripolitik för att övertyga företagen om att investera i regionen.
- En grön ekonomi för alla kommer att vara en av de största utmaningarna under de närmaste åren.
- Den viktigaste rollen för EU:s industripolitik är att integrera denna fråga i olika politikområden och att sprida bästa praxis i enlighet med detta.
- Medlemsstaternas viktigaste roll är att se till att kunskaps-, informations-, transport- och energiinfrastruktur fungerar korrekt och effektivt för alla.

- Meddelandet visar att mycket arbete återstår att göra och lyfter fram behovet av implementering både på EU-nivå och i medlemsstaterna.
- Kommissionen sänder en viktig signal om vikten av de europeiska industriernas integration i de internationella värdekedjorna.

1.2 EESK rekommenderar att de synpunkter och förslag som läggs fram i meddelandet stöds och genomförs skyndsamt av berörda parter.

1.3 Kommittén rekommenderar vidare

- att tjugoprocentsmålet för industrins andel av BNP år 2020 kompletteras med kvalitativa aspekter, särskilt i syfte att ta i anspråk en större del av mervärdesproduktionen på internationell nivå,
- att målet att miljöanpassa europeiska industriföretag kompletteras med större satsningar på ny teknik och på kunskapsbaserade och konkurrenskraftiga industri- och tjänstesektorer med högt förädlingsvärde,
- att ett viktigt mål för den europeiska industripolitiken bör vara att öka de europeiska företagens möjligheter att uppnå centrala positioner i internationella värdenätverk och maximera Europas andel av värdeskapandet,
- att tjänsternas roll ges ökad uppmärksamhet och att politiken på detta område utvecklas, särskilt när det gäller kunskapsbaserade tjänster, både för deras egen potential och pga. deras potential som viktiga drivkrafter bakom ökad produktivitet inom alla näringsgrenar,
- att EU:s konkurrens- och statstödspolitik bör hjälpa företagen att främja EU:s tillväxtmål, särskilt förflyttning av arbetstillfällen, utan att snedvrída konkurrensen i syfte att säkerställa en sund konkurrens som kan uppmuntra innovationer, och att likvärdiga konkurrensvillkor världen över eftersträvas,
- att alla aktörer, inbegripet arbetstagare och arbetsgivare, involveras i att skapa en gynnsam och förutsägbar miljö för näringslivet, med initiativ baserade i regionerna,
- att styrningsstrukturerna för EU:s mikroekonomiska politik stärks och att Europeiska rådet i detta sammanhang visar tydligt ledarskap, att rådet (konkurrenskraft) gör en ordentlig kontroll av andra rådskonstellationers beslut när det gäller konkurrenskraft samt att kommissionen säkerställer att frågan integreras effektivt i olika policyförslag,
- att EU-finansiering av innovation alltid ska användas till de sex övergripande områden som fastställts av kommissionen, med hänsyn tagen till ny utmanande teknik som stordata, robotteknik och 3D-skrivare, samt
- att alla rimliga åtgärder vidtas för att minska EU:s energipriser.

2. Inledning

2.1 Den ekonomiska krisen har visat hur **viktigt industrin är för EU:s ekonomi när det gäller ekonomisk stabilitet, sysselsättning, innovation och resultat på exportmarknaderna**. Industrin står för över 80 % av Europas export och 80 % av den privata sektorns forskning och innovation. Omkring 15 % av arbetstillfällena i EU finns i industrin, och dessutom skapar varje industrijobb upp till 1,5–2 arbetstillfällen inom andra sektorer. Dagens industriarbeten har dessutom hög kvalitet och lönerna ligger över genomsnittet. Industrin är inte ett mål i sig utan ett instrument för sysselsättning och för att upprätthålla god levnadsstandard.

2.2 EU-industrin genererar fortfarande ett stort överskott i den globala handeln med tillverkade varor och är världsledande vad gäller hållbarhet. Såsom framgår av 2013 års rapport om den europeiska konkurrenskraften har **den europeiska industrins andel av den globala produktionen minskat** under det senaste decenniet. Produktivitetsklyftan i förhållande till USA har återigen vidgats. Efter en viss återhämtning under perioden 2009–2011 har industrins andel av EU:s BNP fallit till 15,1 %, vilket är långt under målet på 20 % senast 2020. Sedan 2008 har 3,5 miljoner arbetstillfällen gått förlorade. Situationen varierar dock avsevärt mellan medlemsstaterna.

2.3 Industripolitiken är ett av flaggskeppsinitiativen i Europa 2020-strategin. Kommittén yttrade sig om **kommissionens viktigaste förslag år 2010 och 2012** ⁽¹⁾ och har utarbetat ett antal andra yttranden om olika aspekter av industripolitiken, inbegripet sektorsspecifika analyser som ett led i CCMI:s (EESK rådgivande utskott för industriell omvandling) ⁽²⁾ arbete – i nuläget behandlas återflyttning av industri och ungdomars anställbarhet. Detta yttrande bygger på de tidigare yttrandena och kompletterar dem.

2.4 **Kommissionens meddelande** innehåller kommissionens huvudprioriteringar för industripolitiken som ett bidrag till Europeiska rådets överläggningar om industripolitiken, planerade till mars 2014. Kommissionen ger **en översikt över åtgärder som redan vidtagits och lägger fram ett antal nya åtgärder** för att påskynda uppfyllandet av dessa prioriteringar. Meddelandet visar att industripolitiken och EU:s politik på andra områden blir alltmer integrerade i varandra och redogör för anledningen till att denna integration måste fortsätta.

3. Allmänna kommentarer

3.1 **EESK välkomnar kommissionens meddelande**, som läggs fram mot bakgrund av den ekonomiska krisen och den ökande oron för den europeiska industrins konkurrenskraft. De utmaningar som industrin står inför minskar inte – snarare tvärtom. Det globala affärsklimatet förändras ständigt och i en allt snabbare takt som våra företag måste kunna reagera på. Utan en konkurrenskraftig industri kan Europa inte säkerställa högre tillväxt och fler arbetstillfällen. En strategi som endast bygger på design- och ingenjörsfunktioner, utan kontakt med produktionen och slutkonsumenterna, kommer dessutom sannolikt inte att lyckas på lång sikt.

3.2 Mot bakgrund av den allvarliga situationen hade EESK **förväntat sig mer kraftfulla förslag för EU:s industripolitik, med en tydlig vision** och skyndsamma åtgärder. Tydliga budskap krävs för att övertyga företagen om att Europa kommer att vara en attraktiv region för nya investeringar i framtiden. Nu innehåller meddelandet inte många nyheter jämfört med meddelandena från 2010 och 2012. Det utgör främst en inventering av tidigare och planerade åtgärder på de områden som prioriteras högst inom industripolitiken, enligt vad som anges ovan. Detta visar att mycket arbete återstår att göra och lyfter fram behovet av implementering både på EU-nivå och i medlemsstaterna.

3.3 EESK stöder meddelandets slutsatser, inklusive tjugoprocentmålet för industrins andel av BNP, men med vissa reservationer: Tjugoprocentmålet är rent kvantitativt, trots att det skulle vara mer i linje med EU:s ambitioner för socialt och miljömässigt hållbar konkurrenskraft att **lägga till kvalitativa aspekter**. Målet på 20 % bör åtföljas av andra mål, och EESK uppmanar kommissionen att undersöka dessa ytterligare och i synnerhet behandla sådana inslag som kan skapa mervärde i ett internationellt sammanhang.

3.4 EESK välkomnar särskilt att kommissionen sänder ett tydligt budskap om vikten av **de europeiska industriernas integration i de internationella värdekedjorna**. I realiteten skulle den högt specialiserade, mycket komplexa och dynamiska karaktär som utmärker dagens industriella verksamhet bättre kunna beskrivas som värdenätverk. Företagen konkurrerar globalt om nyckelpositioner i dessa nätverk. Målet för den europeiska industripolitiken bör vara att öka de europeiska företagens möjligheter att uppnå sådana nyckelpositioner och att maximera Europas andel av värdeskapandet. Strategier och mål bör utformas med tanke på detta.

⁽¹⁾ EUT C 327, 12.11.2013, s. 33, EUT C 327, 12.11.2013, s. 1, EUT C 181, 21.6.2012, s. 125.

⁽²⁾ EUT C 198, 10.7.2013, s. 45, EUT C 299, 4.10.2012, s. 54, EUT C 327, 12.11.2013, s. 82.

3.5 Enligt EESK:s åsikt kommer genomförandet av den gröna ekonomin för alla att vara den största utmaningen under de närmaste åren. Miljöanpassningen av EU:s industri är en nödvändig prioritering, liksom övergången till en koldioxidsnål och resurseffektiv grön ekonomi fram till 2050, med hjälp av en förnyad industripolitik. För att lyckas med detta behöver dock Europa en övergång till **industri- och tjänstesektorer som i högre grad är baserade på kunskaper och ny teknik, tillför större mervärde och samtidigt är innovativa, konkurrenskraftiga och hållbara**. Detta bör finansieras med hjälp av en ambitiös investeringsplan i syfte att garantera tillväxt inom industrin och skapandet av nya arbetstillfällen.

3.6 Innovation drivs fram när samhällets icke tillgodosedda behov uppfylls samtidigt som det finns konkurrens, och alla företag på den inre marknaden bör – oavsett affärsmodell – ha **samma konkurrensvillkor**. EESK anser att konkurrensen mellan medlemsstater när det gäller att erbjuda statligt stöd måste undvikas. Ett av målen för politiken för statligt stöd bör vara att göra det möjligt att bevilja stöd före introduktionen på marknaden till företag som kan bidra till EU:s tillväxtmål samtidigt som snedvridningen av konkurrensen begränsas. Om och när statligt stöd ges, bör det inriktas på att hjälpa företagen att utvecklas och anpassa sig, inte att stödja verksamheter som permanent saknar konkurrenskraft. Lika villkor behövs också på de globala marknaderna, särskilt för energintensiva industrier.

3.7 **Tjänsternas roll** bör ägnas större uppmärksamhet. Det ömsesidiga beroendet mellan tjänste- och tillverkningssektorn är allmänt erkänd, eftersom industriell verksamhet har ett allt större inslag av tjänsteutbud, och många tjänster är beroende av industriell prestationsförmåga. De kunskapsbaserade tjänsternas och IKT-tjänsternas egen potential som exportindustrier, och deras användning inom alla företagssektorer som en nyckelfaktor för ökad produktivitet, är emellertid enorm. Särskilda strategier bör utarbetas för att denna potential att kunna utnyttjas bättre.

3.8 Alla aktörer – EU:s institutioner, medlemsstater, regioner, arbetstagare och arbetsgivare och andra intressenter – måste engageras i den komplicerade uppgiften att **skapa en gynnsammare miljö** för näringslivet. Initiativ bör bygga på regionala specialiteter som kompletterar varandra i ett fruktbart samspel. De politiska ramarna måste vara stabila och förutsägbara, inbegripet nationell lagstiftning t.ex. på skatteområdet.

3.9 EESK efterlyser **starkare styrningsstrukturer** för mikroekonomisk politik. Europeiska rådet bör här utöva tydligt strategiskt ledarskap. Den roll som rådet (konkurrenskraft) har bör stärkas, och denna rådskonstellation bör ingående granska konkurrenskraftsaspekterna av sådana industrirelaterade beslut som fattas av andra rådskonstellationer. Kommissionen bör genom effektiva förvaltningslösningar se till att frågan integreras i dess arbete. Medlemsstaterna måste konsekvent genomföra gemensamma beslut, och industripolitiska frågor måste integreras fullt ut i den europeiska planeringsterminen, inbegripet utfärdandet av landsspecifika rekommendationer.

4. Särskilda kommentarer till olika politikområden

4.1 En integrerad inre marknad

4.1.1 En central roll för regeringarna är att säkerställa tillhandahållandet av och tillgången till **förstklassiga transport-, informations- och energinät för alla**, som motsvarar nya behov i samhället, inbegripet företag. Kommissionen har lyft fram lämpliga inslag på detta område, t.ex. infrastruktur kopplad till rymdteknik, konvergens mellan IT- och energinät samt för distribution av alternativa bränslen.

4.1.2 **Gränserna inom EU bör inte ha någon betydelse** för driften av och tillgången till infrastruktur. Återstående regleringsmässiga, administrativa och tekniska hinder måste undanröjas. EU:s och nationella finansieringskällor bör kanaliseras till nödvändiga investeringar på detta område och mobilisera maximal privat finansiering.

4.1.3 EESK håller med kommissionen om att de lagstiftningsförslag om inre marknaden som nu är under behandling snarast måste antas. **Det är fortfarande så att medlemsstaterna inte genomför och kontrollerar efterlevnaden** av regelverket på ett korrekt sätt, vilket kräver att kommissionen vidtar ytterligare åtgärder som motiveras av denna bristande efterlevnad.

4.2 Investeringar i innovation och ny teknik

4.2.1 I tidigare yttranden om industripolitiken har EESK yttrat sig om EU:s initiativ för innovation och ny teknik, och huvudsakligen uttryckt sitt starka stöd för dem samt understrukit behovet av **tillräcklig finansiering från EU, medlemsstaterna och privata källor**.

4.2.2 EESK har i synnerhet gett sitt stöd till kommissionens val av och åtgärder för **de sex strategiska, övergripande områdena**: avancerad tillverkning, viktig möjliggörande teknik, biobaserade produkter, rena fordon och transporter, hållbara bygg- och råmaterial och smarta elnät samt digital infrastruktur. Ny teknik med stor potential som måste uppmärksammas är robotteknik, stordata, 3D-skrivare, industriellt internet och industriell formgivning. EU:s finansiella resurser, t.ex. Horisont 2020 och regionalt stöd, bör konsekvent kanaliseras till innovation på dessa områden. EESK efterlyser också ett snabbare inrättande av kunskaps- och innovationsgruppen för tillverkning med mervärde.

4.2.3 **Den tid det tar att föra ut innovationer på marknaden** så att de kan utnyttjas är av största betydelse för industrins konkurrenskraft. En förstärkning av riskkapitalfaciliteten och andra av EIB:s riskdelningsmöjligheter, samt innovativ användning av strukturfonderna, är några exempel på välbehövliga EU-åtgärder för att attrahera privata investeringar i riskfyllda forskningsprojekt.

4.3 Tillgång till finansiering

4.3.1 Trots det förbättrade ekonomiska klimatet är företagens **tillgång till bankkrediter** fortfarande begränsad, framför allt för små och medelstora företag. EESK stöder därför EU:s insatser på detta område: inrättandet av en bankunion, finansieringsinitiativet till förmån för små och medelstora företag, kapitalkravsförordningen, direktivet om marknader för finansiella instrument, det omarbetade transparensdirektivet och åtgärder för att stärka den alleuropeiska riskkapitalmarknaden.

4.3.2 För att förbättra bankernas utlåningskapacitet bör EU hitta **rätt balans** mellan ökad finansiell stabilitet och stöd till företagens behov av finansiering. Dessutom bör regleringsåtgärder för den finansiella sektorn inte innebära hinder för privata lån.

4.3.3 Små och medelstora företag i EU är mer beroende av bankfinansiering än på andra håll. Ansträngningar både på EU-nivå och på nationell nivå bör utvidga **diversifieringen av företagsfinansiering** till andra källor, t.ex. aktiefonder, riskkapital och företagsgarantier, samt hybridfinansieringsmetoder. Det måste utvecklas en plan med en livscykelstrategi för finansiering i vilken innovativa instrument identifieras.

4.4 Energi

4.4.1 EESK noterar med tillfredsställelse att kommissionen erkänner energiprisernas betydelse för den industriella konkurrenskraften. De europeiska energipriserna för industrin är mycket högre än i de huvudsakliga konkurrentländerna: elpriserna ligger dubbelt så högt som i USA och Ryssland och 20 % högre än i Kina. Gaspriserna är tre till fyra gånger högre än i USA, Ryssland och Indien och 12 % högre än i Kina.

4.4.2 Energiprisgapet mellan EU och dess konkurrenter beror delvis på faktorer som inte kan påverkas genom politiska åtgärder inom EU. Emellertid måste **alla rimliga åtgärder i syfte att minska detta gap** vidtas, särskilt för att få tillbaka energiintensiva produktionssektorer och arbetstillfällen i Europa. EU:s industrier har hittills lyckats att i någon mån kompensera sig för kostnadsökningarna genom ökad effektivitet, men potentialen för detta minskar.

4.4.3 **Trygg energiförsörjning** är avgörande för alla branscher. I dagens läge erinras vi på allvar om behovet av att minska beroendet av energi från instabila och opålitliga källor. En diversifierad energimix, som fastställs av medlemsstaterna i samarbete och i överensstämmelse med åtaganden på miljöområdet, är en fråga av stort gemensamt intresse för EU.

4.4.4 En del energipolitiska åtgärder, i synnerhet de som syftar till att öka användningen av förnybara energikällor, har haft det kompletterande målet att **skapa nya arbetstillfällen**. Enligt hittills tillgängliga uppgifter tycks detta inte ha uppnåtts: befintliga studier pekar huvudsakligen på ett neutralt eller endast i mindre grad positivt inflytande på sysselsättningen, medan sysselsättningens struktur förändras radikalt.

4.5 Råmaterial och resurseffektivitet

4.5.1 EESK stöder kommissionens avsikter vad gäller **råvarudiplomati** och planerna på att undanröja snedvridningen av priserna på insatsvaror till industrin.

4.5.2 **Prospektering och utvinning** av råvaror inom EU bör intensifieras och relevanta bestämmelser bör harmoniseras. Lagstiftningsinitiativ om resurseffektivitet och avfall bör utformas med omsorg för att ge optimala resultat samtidigt som onödiga kostnadsbördor (på kort sikt) för företagen undviks. Det behövs politisk neutralitet vad gäller tillgången till biomassa för en effektiv tillämpning av kaskadprincipen i användningen av biomassa.

4.6 Uppgradering av kompetens och underlättande av industriell förändring

4.6.1 Fem miljoner unga människor är arbetslösa i Europa i dag, samtidigt som det finns två miljoner lediga jobb på arbetsmarknaden. **Kompetensglapp** och utbildningsfrågor står överst på den industripolitiska agendan.

4.6.2 Antalet personer med utbildning inom **vetenskap, teknik, ingenjörskonst och matematik** på alla nivåer måste ökas och deras kompetens höjas, samtidigt som **tillgången för kvinnor i alla åldrar till dessa sektorer och yrken måste uppmuntras kraftfullt**.

4.6.3 **Lärlingsutbildning** och t.ex. varvad utbildning bidrar helt klart till kompetensprofiler kopplade till arbetsmarknadens verkliga behov. Medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter måste försöka finna de bästa metoderna och dessutom använda dem, inbegripet effektiva modeller för gränsöverskridande lärlingsutbildning.

4.6.4 EU, medlemsstaterna och arbetsmarknadsparterna kan bidra till framsteg inom industrin när det gäller ny teknik och innovationer endast om de utformar strategier som syftar till att förbättra arbetstagarnas kunskaper och utveckla livslångt lärande i syfte att belöna dem för deras investering. Erkännande av kompetens och kvalifikationer samt förbättrade arbetsvillkor är av central betydelse för arbetstagarnas engagemang. En utökad social dialog bör spela en viktig roll vid den industriella renässansen i Europa.

4.7 Små och medelstora företag och entreprenörskap

4.7.1 EESK fortsätter att ge ett starkt stöd till EU:s insatser för att stärka de små och medelstora företagen, inbegripet de många företagsmodellerna, i syfte att förverkliga principen att "tänka småskaligt först". **Småföretagsakten** måste inte bara uppdateras, utan även förnyas och utvidgas till att omfatta återstående hinder för utveckling och tillväxt. Dessa reformer bör kopplas till den europeiska planeringsterminen.

4.7.2 Den djupgående och omfattande "miljardeurosrådan" är faktiskt hur man ska gå tillväga för att **förändra det europeiska tänkesättet**, och inrikta det på en uppvärdering av entreprenörskap och risktagande.

4.7.3 EESK anser att åtgärderna för **att minska de rättsliga och administrativa kostnaderna**, i synnerhet Refit-programmet, samt för att undanröja hinder för företagens tillväxt bör vidtas utan att negativt påverka den lagstiftning som skyddar konsumenterna, miljön, arbetstagarnas hälsa och säkerhet och deras rätt till information och samråd, samt att de bör respektera de avtal som ingåtts inom ramen för den sociala dialogen.

4.7.4 **Nätverk och kluster för samarbete** kan erbjuda tillväxtpöjligheter för små och medelstora företag, något som kommissionen framhåller. Strategin bör omfatta samtliga sektorer, företag av alla storlekar, samt europeiska och internationella värdekedjor.

4.8 *EU-företagens internationalisering*

4.8.1 EESK stöder kommissionens åtgärder för att trygga **tillgången till viktiga internationella marknader** för EU-företag. Man bör konsekvent eftersträva en ambitiös agenda för frihandelsavtal och andra handelsförhandlingar i en anda av ömsesidighet, särskilt med EU:s största handelspartner, USA, och mellan EU och länderna i södra Medelhavsområdet samt länderna i det östliga partnerskapet.

4.8.2 Bilateral och multilateral instrument bör användas för att säkra att EU:s huvudsakliga **handelspartner uppfyller sina internationella åtaganden**.

4.8.3 Industristandarderna skiljer sig åt mellan olika ekonomiska regioner, något som innebär ett hinder för handeln och mer allmänt hämmar skapandet av lika konkurrensvillkor. Med förbehåll för att de grundläggande kraven vad gäller hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd i artikel 114 i EUF-fördraget respekteras, stöder EESK främjandet av **internationella standarder och regleringssamarbete**, samt olika åtgärder (bl.a. marknadstillsyn) för att se till att europeiska företag kan hävda sina immateriella rättigheter. I meddelandet hade man mer konkret kunnat behandla åtgärder av detta slag.

Bryssel den 29 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag fick minst en fjärdedel av rösterna, men avslogs under debatten (artikel 39.2 i arbetsordningen)

Punkt 3.5

Ändra enligt följande:

"Enligt EESK:s åsikt kommer genomförandet av den konkurrenskraftig gröna ekonomin för alla att vara den största utmaningen under de närmaste åren. Miljöanpassningen av EU:s industri är en nödvändig prioritering, liksom övergången till en koldioxidsnål och resurseffektiv grön ekonomi fram till 2050, med hjälp av en förnyad industripolitik. ~~För att lyckas med detta behöver dock Europa behöver dock~~ Europa behöver dock en övergång till industri- och tjänstesektorer som i högre grad är baserade på kunskaper och ny teknik, tillför större mervärde och samtidigt är innovativa, konkurrenskraftiga och hållbara. ~~Detta bör finansieras med hjälp av en ambitiös investeringsplan~~ i syfte att garantera tillväxt inom industrin och skapandet av nya arbetstillfällen. Dessa ambitiösa mål förutsätter desto mer effektiva ramvillkor för investeringar."

Motivering

- 1) Om ekonomin inte är konkurrenskraftig kommer den inte att vara hållbar vare sig miljömässigt eller i andra avseenden. För att ekonomin ska kunna generera tillräckliga resurser för att bära upp ett välmående och grönt samhälle för alla måste den vara konkurrenskraftig på global nivå.
- 2) Stilistisk ändring.
- 3) Våra produktiva sektors övergång till segment med större mervärde osv. är inte bara viktig för miljöanpassningen, utan nödvändig för att trygga en framtid i välstånd för Europa även i andra avseenden.
- 4) Industripolitik handlar inte, och bör inte handla, om offentliga investeringsplaner. Den bör i stället bestå av en uppsättning åtgärder som skapar ett företagsklimat som lockar privata investeringar på marknadsmässiga villkor. Erfarenheterna, inte minst från mitt land på 70-talet, visar att stora offentliga investeringar och "hitta vinnaren"-system för industrin tenderar att vara kostsamma för skattebetalarna, utan någon långsiktig nytta.

Omröstning

För:	41
Emot:	81
Nedlagda röster:	11

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 vad gäller minskning av förorenande utsläpp från vägfordon"

COM(2014) 28 final – 2014/0012 (COD)

(2014/C 311/08)

Huvudföredragande: **Virgilio Ranocchiar**

Den 6 februari 2014 och den 18 februari 2014 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 vad gäller minskning av förorenande utsläpp från vägfordon"

COM(2014) 28 final – 2014/0012 (COD).

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde kommittén vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 29 april) Virgilio Ranocchiar till huvudföredragande och antog följande yttrande med 158 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK har alltid understött alla åtgärder som – också med tanke på den tekniska utvecklingen – bidrar till att minska förorenande utsläpp och mer allmänt till att förbättra luftkvaliteten.

1.2 Det aktuella förslaget väcker dock vissa tvivel vad gäller metoden och tidsplanen för att uppnå sådana minskningar, vilket behandlas senare i yttrandet.

1.3 Vi noterar särskilt bristen på, eller i vissa fall den totala avsaknaden av, en lämplig konsekvensbedömning av några av de föreslagna åtgärderna. Denna brist eller avsaknad står i tydlig strid med principen om "smart lagstiftning", som flera gånger upprepats i samband med detta och andra ärenden med stor social, ekonomisk och miljömässig betydelse.

1.4 Vi hyser också tvivel angående den överdrivna användningen av delegerade akter för frågor som på grund av sin betydelse svårigen kan betraktas som "icke-väsentliga delar" av en förordning och därmed skulle kunna ingå i kategorin delegerade akter.

1.5 EESK rekommenderar därför följande:

— Man bör undvika att använda delegerade akter i frågor där fakta och undersökningar som genomförts av antingen kommissionen eller av Unece⁽¹⁾ visar att man omedelbart kan genomföra några av de planerade åtgärderna (t.ex. öka vissa lätta fordons vikt eller undanta fordon som kör på gas från mätningen av ammoniak).

— Man bör genomföra tydliga och djupgående konsekvensanalyser för alla andra föreslagna åtgärder som tycks otillräckliga ur denna synvinkel, och som man ändå vill utveckla genom att använda delegerade akter.

⁽¹⁾ FN:s ekonomiska kommission för Europa.

1.6 Enligt EESK skulle medlagstiftarna om man genomför ovanstående rekommendationer få en mer informerad, fullständig och öppen bedömning av förslaget, så att man kan minska om inte helt avlägsna de tvivel som nämns ovan.

2. Kommissionens förslag

2.1 Syftet med förslaget är att införa ett antal ändringar i två gällande förordningar:

- Förordning nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6).
- Förordning nr 595/2009 om typgodkännande av motorfordon och motorer vad gäller utsläpp från tunga fordon (Euro 6).

2.2 Kommissionens avsikt är att förslaget ska bidra till att minska förorenande utsläpp och, med hjälp av några av de föreslagna åtgärderna, förenkla gällande bestämmelser.

2.3 För personbilar och lätta nyttofordon är de viktigaste ändringarna följande:

2.3.1 Metanutsläpp ska tas med i beräkningen av koldioxidutsläpp så att man får ny information, nämligen den totala vikten på koldioxidekvivalenter. Denna åtgärd skulle göra det möjligt att justera gränsvärdena för utsläpp av kolväten (THC), som för närvarande omfattar utsläpp av metan (CH₄) och ickemetankolväten (NMHC), och att avskaffa bestämmelserna om en särskild utvärdering av metanutsläpp. Detta skulle bidra till att underlätta införandet på marknaden av naturgasfordon, som annars har svårt att hålla sig under THC-gränserna.

2.3.2 Gränserna för avgasutsläpp vid låga temperaturer justeras (Euro 6).

2.3.3 Det införs ett särskilt gränsvärde för utsläpp av NO₂ (kvävedioxid), som hittills har ingått i beräkningen av de totala utsläppen av NO_x (kväveoxid).

2.3.4 Mätförfarandet för partiklar revideras och det införs också ett nytt gränsvärde för partikelantalet.

2.3.5 Bestämmelserna om obegränsad tillgång till reparations- och underhållsinformation om fordon revideras, och man fäster särskild vikt vid små och medelstora företags behov.

2.4 För tunga fordon är de viktigaste ändringarna följande:

2.4.1 Gränsvärdena för högsta fordonsvikt omdefinieras så att lagstiftningen om utsläpp från lätta fordon (förordning 715/2007) också tillämpas på sådana fordon som på grund av sin utrustning på samma gång skulle kunna omfattas av lagstiftning för lätta och för tunga fordon, för att undvika att samma fordon måste certifieras två gånger. Därefter får sådana fordon ha en totalvikt på 5 000 kg, utan att miljöskyddsnivån sänks.

2.4.2 Gränsvärden för NH₃-utsläpp (ammoniak) gäller för närvarande för alla tunga fordon. I verkligheten finns det bara risk för utsläpp av ammoniak (som används i utsläppskontrollsystem) från dieselfordon som använder sådana system. I fordon med bensin- eller naturgasmotor finns ingen sådan risk, och kommissionen föreslår att bussar och tunga fordon som kör på komprimerad naturgas (CNG) undantas från detta gränsvärde, eftersom de otvivelaktigt är mer miljövänliga och annars skulle åläggas betydande onödiga kostnadsökningar.

2.5 För att genomföra ovanstående ber kommissionen om befogenhet att anta delegerade akter utan tidsbegränsning från och med förordningens ikraftträdande.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK hyser vissa tvivel om förslaget utformning, genomförande och tidsplan.

3.2 Först och främst gäller det själva utformningen av förordningen, eftersom det i en enda rättsakt införs ändringar som rör dels lätta, dels tunga fordon på ett sätt som inte är förenligt med riktlinjerna om smart och öppen lagstiftning, som var ett av de viktigaste åtgärderna i Cars 21 ⁽²⁾ och som upprepades i Cars 2020, som man fortfarande arbetar på ⁽³⁾.

3.3 Den konsekvensbedömning som åtföljer dokumentet verkar i många fall bara delvis eller inte alls beaktas i några av de föreslagna åtgärderna, även om de kommer att få betydande effekter på fordonens pris.

3.4 Än en gång önskar kommissionen kunna utnyttja delegerade akter (omkring tio) i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget, vilket kommer att minska det konkreta innehållet i den överordnade rättsakten, dvs. förordningen.

3.4.1 Dessutom rör några av de områden där kommissionen enligt förslaget vill använda delegerade akter utsläpp från fordon och deras gränsvärden. Sådana frågor har på grund av sin betydelse alltid avgjorts av medlagstiftarna, och de kan svårligen betraktas som "icke-väsentliga delar" av ett fördrag och därmed anses kunna ingå i kategorin delegerade akter.

3.4.2 EESK har flera gånger i sina yttranden betonat att delegerade akter används alltför ofta, och sammanfattade nyligen problemen förknippade med detta i en rapport ⁽⁴⁾ där kommittén betonar att kommissionens handlingsutrymme inom området stadigt ökar. Vi ifrågasätter också systemets öppenhet, huruvida förfarandena används korrekt och kontrollmekanismernas effektivitet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK hyser starka tvivel angående beslutet att inkludera metan (CH₄) som en koldioxidekvivalent (se punkt 2.3.1), eftersom det innebär att de nuvarande bestämmelserna om koldioxid (förordningarna 443/2009 och 510/2011) måste revideras. Målen för dessa förordningar har fastställts utan hänsyn till koldioxidekvivalenter, som om de införs skulle kräva en noggrann konsekvensbedömning så att de berörda förordningarna revideras korrekt. Införandet av koldioxidekvivalenter skulle också få konsekvenser för konsumenterna, dels i form av en reviderad skatt i de medlemsstater där beskattningen bygger på koldioxidutsläpp, dels på grund av risken att skapa förvirring i förhållande till den vanliga användningen av CO₂-märkning. Allt detta skulle göras för att uppnå marginella variationer i de värden som för närvarande mäts i koldioxid (ökningen skulle vara mindre än 1 g/km) och skulle göra övervakningen betydligt svårare.

4.2 Vad beträffar gränserna för avgasutsläpp vid låga temperaturer (punkt 2.3.2) rekommenderar EESK att de inte justeras innan man har gjort en omfattande och grundlig konsekvensbedömning även av kolmonoxid (CO) och kolväten (HC) och inte bara av kväveoxider (NO_x) och kvävedioxid (NO₂).

4.3 Beslutet att fastställa en specifik gräns för kvävedioxid, som är särskilt förorenande i synnerhet i stadsområden, (punkt 2.3.3) genom delegerade akter bör också stödjas av en grundlig konsekvensbedömning.

⁽²⁾ Cars 21: Ett konkurrenskraftigt motorfordonsregelverk för tjugohundratalet, COM(2007) 22 final.

⁽³⁾ Cars 2020: Åtgärdsplan för en konkurrenskraftig och hållbar bilindustri i Europa, COM(2012) 636 final.

⁽⁴⁾ Informationsrapport INT/656 av 18.9.2013 "Bättre lagstiftning: genomförandeakter och delegerade akter".

4.4 Vad gäller revideringen av partikelmätningen (punkt 2.3.4), konstaterar EESK att när det infördes ett gränsvärde för partikelantal (förordning 692/2008) sänktes gränsvärdet för partikelmassa från 5,0 mg/km till 4,5 mg/km så att det skulle stämma överens med partikelantalet. Förslaget förefaller därför vara omotiverat och stå i strid med de senaste slutsatserna från Uneces⁽⁵⁾ arbetsgrupp (där också kommissionen deltar) att det inte är nödvändigt att revidera förfarandet vad gäller partiklar.

4.5 När det gäller tillgången till information (punkt 2.3.5) påminner EESK om att kommissionen enligt artikel 9 i förordning 715/2007 senast den 2 juli 2011 borde ha utarbetat en rapport om denna fråga, men som den ännu inte har lagt fram. Det säger därför sig självt att ett beslut i denna fråga kan fattas först när rådet och Europaparlamentet har granskat denna rapport.

4.6 EESK välkomnar den flexibilitet som föreslås för utsläppsgränserna för vissa lätta fordon, som så snart de är färdiga riskerar att falla under kategorin tunga fordon med därav följande krav på dubbla tygodkännanden (punkt 2.4.1). Införandet av en gräns på 5 000 kg för fordonets totalvikt förefaller vara förenlig med den nuvarande gränsen på 2 840 kg som referensvikt. Därför tycks det inte motiverat att använda delegerade akter för att uppdatera provningsförfarandet. EESK anser däremot att detta förslag, som diskuterats länge, bör träda i kraft omedelbart – eventuellt som en övergångsbestämmelse – utan användning av förfarandet med delegerade akter. Detta för att åtgärden kommer att vara tidsbegränsad i väntan på att Unece i Genève inom kort antar ett nytt världsomfattande provningsförfarande för lätta nyttofordon (WLTP, World light duty test procedure), som kommer att revidera alla provningsförfaranden för lätta fordon och som enligt kommissionen kommer att träda i kraft 2017.

4.7 Slutligen stöder EESK kommissionens förslag om att fordon som kör på gas ska undantas från mätningen av ammoniak (punkt 2.4.2), eftersom det handlar om att korrigera en bestämmelse som diskriminerar naturgasfordon (CNG). Den frågan har redan behandlats i anslutning till diskussionerna om förordning 595/2009, men har sedan oförklarligt ignorerats i den slutliga versionen av förordningen.

Bryssel den 29 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ FN:s ekonomiska kommission för Europa, med säte i Genève, som bland annat har som uppgift att harmonisera tekniska föreskrifter på global nivå och där de 58 signatärstaterna och EU deltar (WP 29).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Motverka konsekvenserna av att unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet förlorar sin rösträtt i nationella val”

COM(2014) 33 final

(2014/C 311/09)

Föredragande utan studiegrupp: **Andris Gobiņš**

Den 7 mars 2014 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Motverka konsekvenserna av att unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet förlorar sin rösträtt i nationella val”

COM(2014) 33 final.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 29 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 203 röster för, 5 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Kommitténs synpunkter

1.1 Artikel 10.3 i EU-fördraget, där det anges att ”varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv”, sätter EU:s medborgare i centrum. Det ligger i sakens natur att detta även måste omfatta rätten att delta i val, som är en av demokratins centrala aspekter och en grundläggande mänsklig rättighet.

1.2 En av EU-medborgarnas grundläggande rättigheter är rätten till fri rörlighet. EU:s medborgare kan bosätta sig och arbeta i vilken som helst av de 28 medlemsstaterna.

1.3 I artiklarna 39 och 40 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – som har samma rättsliga värde som fördragen – anges att EU-medborgare som utnyttjar sin grundläggande rätt till fri rörlighet har rätt att delta i valen till Europaparlamentet och de lokala valen på samma villkor som medborgarna i det land där de är bosatta. Deltagande i nationella val omfattas dock inte av stadgan.

1.4 Totalt sett tillåter 23 av EU:s medlemsstater att medborgare som har bosatt sig i ett annat EU-land röstar i nationella val. I en inofficiell undersökning som genomfördes av *Europeans Throughout the World* (ETTW) som underlag till detta yttrande nämner organisationer för personer som bosatt sig utomlands i Europa bland annat följande positiva skäl att behålla rösträtten:

- Att rösta i val – oavsett om det handlar om val på lokal, regional, nationell eller europeisk nivå – är en grundläggande demokratisk rättighet som måste stödjas och garanteras.
- För att de nationella valen verkligen ska vara demokratiska måste alla medborgare kunna göra sina röster hörda – även de som har valt att bo och arbeta utomlands.

- Rösträtten i nationella val ger dem som har flyttat utomlands en möjlighet att upprätthålla viktiga band till sina hemländer och att förbli "ansvarsfulla medborgare" och "goda européer".
- Utlandsbosatta är per definition "ambassadörer" för sina hemländer och måste ofta ta konsekvenserna av politiska beslut som fattas i hemlandet.
- Att rösta utomlands i Europa kan ses som ett förverkligande av det europeiska mottot "enhet i mångfald".

1.5 Fem av EU:s medlemsstater – Cypern, Danmark, Irland, Malta och Storbritannien – hindrar sina medborgare som bor i ett annat EU-land från att rösta i de nationella valen. Detta gäller antingen direkt från och med att man flyttar utomlands eller efter en viss tid. Det är oklart hur många EU-medborgare som berörs eller kan komma att beröras av denna inskränkning av rösträtten, men enligt beräkningar bor ungefär tre miljoner medborgare från de fem berörda länderna i ett annat EU-land ⁽¹⁾.

1.6 Merparten av de medborgare som förlorar sin rösträtt som ett resultat av denna politik kan inte heller delta i de nationella valen i landet de bor i ⁽²⁾. Dessa omständigheter har skapat en förlorad väljargrupp bestående av medborgare som inte har rätt att rösta i några nationella val alls.

1.7 Ett av de skäl som man ofta hänvisar till för att motivera den indragna rösträtten är att medborgare som bor utomlands förlorar kontakten med sina hemländer. Detta stämde kanske förr i tiden. Nu för tiden är det däremot lätt för EU-medborgare som bor utomlands att behålla nära kopplingar till sina hemländer tack vare den moderna kommunikationstekniken. De kan följa aktuella händelser i sina hemländer på tv, radio och internet. Särskilt internet är ett vanligt verktyg för interaktion och deltagande. De kan resa hem snabbt och billigt. Det är också vanligt att de till och med betalar skatt i sina hemländer eller får pension därifrån. Man kan knappast rättfärdiga att den plats där man fysiskt är bosatt används som en rimlig orsak till indragen rösträtt.

1.8 I sin rekommendation av den 29 januari 2014 uppmanar kommissionen de fem berörda medlemsstaterna att låta sina medborgare behålla rösträtten i nationella val om dessa medborgare visar ett fortsatt intresse för det politiska livet i sina hemländer, till exempel genom att ansöka om att behålla sin plats i röstlängden. Kommittén skulle ha uppskattat om man dessutom hade riktat en generell uppmaning till alla medlemsstater om att se till att det är lika lätt att rösta för medborgare som bor utomlands som för dem som bor i hemlandet.

1.9 Kommittén ställer sig helt bakom denna rekommendation, som åtföljer det meddelande som är föremål för föreliggande yttrande.

1.10 I artikel 20 i EUF-fördraget fastställs att unionsmedborgarskapet är ett komplement till det nationella medborgarskapet. Därför kan det tyckas märkligt att vissa medborgare berövas en av sina grundläggande rättigheter – rätten att rösta – när de utnyttjar en annan grundläggande rättighet – rätten till rörlighet. Det är inte förvånande om många anser att detta strider mot grundtanken med EU-medborgarskapet.

1.11 Bestämmelserna i fråga om rösträtt i nationella val är utan tvivel en nationell befogenhet och inte en EU-befogenhet. EU ifrågasätter inte denna viktiga princip, och får inte heller göra det. Med hänsyn till medborgarna krävs det dock förbättring på detta område. Medborgarna måste fortfarande kunna utöva de grundläggande rättigheter som alla medlemsstater har anslutit sig till enligt EU-fördragen utan att av detta skäl förlora sin rösträtt enligt den nationella lagstiftningen.

⁽¹⁾ Enligt siffror från Eurostat bodde 1,17 miljoner EU-medborgare från de fem berörda länderna i ett annat EU-land år 2013, men denna siffra inbegriper inte utländska EU-medborgare som bor i Grekland, Frankrike, Kroatien, Cypern, Litauen, Luxemburg, Malta och Storbritannien (irländska medborgare som bor i Storbritannien är dock medräknade).

⁽²⁾ Enligt kommissionen har ingen medlemsstat en allmän policy som ger medborgare i andra medlemsstater som bor inom deras territorium rätt att rösta i nationella val. Det finns emellertid undantag: "Qualifying Commonwealth Citizens" får rösta i nationella parlamentsval i Storbritannien och brittiska medborgare får rösta i nationella parlamentsval i Irland.

1.12 Kommittén uppmuntrar de fem berörda medlemsstaterna att hitta sätt att öka sin flexibilitet. Lösningarna kommer naturligtvis att se olika ut i olika länder. Den springande punkten är att alla EU-medborgare bör behålla rätten att rösta i nationella val i sina hemländer. Kommittén uppmuntrar dessa medlemsstater att beakta kommissionens ståndpunkt att man inte bör begränsa rösträtten för personer som flyttar utomlands med hänvisning till ett bosättningsvillkor, utan att man i stället bör ge dem möjlighet att ge uttryck för sitt fortsatta intresse för det politiska livet i sina hemländer. Tidsgränser för hur länge man kan behålla sin rösträtt riskerar av naturliga skäl att vara godtyckliga.

1.13 Kommittén vill dessutom understryka vikten av att ge personer som flyttar utomlands tydlig information om deras rättigheter och om hur dessa rättigheter kan utövas.

1.14 Kommittén uppmanar de behöriga nationella myndigheterna att göra förfarandena för registrering och röstning så enkla och öppna som möjligt.

1.15 Avslutningsvis betonar kommittén att förlorad rösträtt i nationella val bara är ett exempel på de inskränkningar av de medborgerliga rättigheterna som man kan råka ut för när man bosätter sig i ett annat EU-land. Kommittén uppmanar kommissionen att kartlägga alla sådana inskränkningar för att ge en heltäckande bild av det nuvarande läget i Europa, samt att vara särskilt uppmärksam på möjligheter till aktivt medborgarskap och deltagande i det dagliga beslutsfattandet.

2. Kompletterande bakgrundsinformation

2.1 Kommissionens rekommendation ger en god överblick av den rättsliga situationen i var och en av de fem berörda medlemsstaterna. På grundval av information från ETTW skulle dock kommittén vilja komplettera kommissionens uppgifter med ett par kommentarer:

2.2 *Cypern*: Ungefär 480 000 cypriotiska medborgare bor i andra EU-länder, de flesta i Storbritannien. Trots det som har sagts kunde dessa medborgare i själva verket delta i fjolårets nationella val. Med andra ord tycks det finnas en motsägelse mellan den rättsliga situationen och verklig praxis.

2.3 *Danmark*: Ungefär 140 000 danska medborgare bor i andra EU-länder. Enligt den danska grundlagen har en dansk medborgare rätt att rösta i valen till Folketinget om han eller hon är permanent bosatt i landet. Ett antal undantag har dock införts. Under vissa omständigheter kan medborgare behålla sin rösträtt i 12 år, och i några fall ännu längre. Dessa undantag innebär att man kan ifrågasätta det grundlagsrelaterade argumentet för ett fortsatt "generellt" indragande av rösträtten för danska medborgare som bor utomlands.

2.4 *Irland*: Det finns ett mycket stort antal irländska medborgare som bor utomlands – enligt en officiell beräkning som gjordes nyligen rör det sig om ungefär tre miljoner, och av dessa bor en halv miljon i en annan EU-medlemsstat. Ett av de skäl som har angetts för att inte ge personer som bor utomlands rösträtt är att de skulle kunna bli en dominerande faktor i den irländska politiken. Den senaste tidens utveckling tyder dock på att irländska medborgare som bor utomlands gradvis kan vara på väg att få rösträtt. 78 % av delegaterna i det pågående konstitutionskonventet är positiva till att ge personer som bor utomlands rätt att rösta i presidentvalet. I ett reformförslag som lagts fram för Seanad (senaten, det irländska parlamentets överhus) föreslogs till och med att utlandsbosatta ska ha rätt att rösta i senatsvalen. Regeringen har fortfarande inte lämnat något svar till konstitutionskonventet, men det tycks som att det blåser en förändringens vind på Irland när det gäller frågan om förlorad rösträtt.

2.5 *Malta*: 101 700 maltesiska medborgare bor i andra EU-länder, och en övervägande majoritet av dessa bor i Storbritannien ⁽³⁾. Enligt Maltas konstitution har en maltesisk medborgare rösträtt om denne är bosatt på Malta och under de 18 månader som föregår dennes registrering har varit bosatt där i sex månader i följd, eller i perioder som sammanlagt uppgår till sex månader. I ett vägledande mål 2003 slog en maltesisk domstol fast att hänvisningen till "bosättning" i den maltesiska konstitutionen ska tolkas som "stadigvarande bosättning", eftersom den mer restriktiva tolkningen "faktisk bosättning" skulle strida mot Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Denna dom följdes aldrig upp med en ändring av konstitutionen.

2.6 *Storbritannien*: Nästan 2,2 miljoner brittiska medborgare bor i ett annat EU-land. Reglerna för deras rätt att rösta i valen till det brittiska parlamentet har ändrats tre gånger de senaste 30 åren. Före 1985 kunde personer som bosatt sig utomlands inte rösta överhuvudtaget, men från och med 1985 gällde regeln att medborgarna inte förlorade sin rösträtt förrän efter fem år utomlands. Denna period utökades 1989 till 20 år, och minskades 2000 till 15 år, och det är fortfarande denna tidsgräns som gäller. Helt nyligen beslutade Liberaldemokraterna – som sitter i koalitionsregeringen – vid sin partikongress den 1–2 mars 2014 att brittiska medborgare i Europa bör ha rätt att rösta i nationella val.

Bryssel den 29 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Siffror från den maltesiska regeringen.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om informationsåtgärder och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden och i tredjeland"

COM(2013) 812 final – 2013/0398 (COD)

(2014/C 311/10)

Föredragande: **Igor Šarmír**

Den 9 december 2013 och den 11 december 2013 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artiklarna 42, 43.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om informationsåtgärder och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden och i tredjeland"

COM(2013) 812 final – 2013/0398 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 30 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 154 röster för, 4 röster emot och 4 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) uppskattar kommissionens insatser för att göra politiken för säljfrämjande åtgärder till stöd för europeiska jordbruksbaserade livsmedel enklare och effektivare.

1.2 EESK välkomnar i synnerhet att kommissionen har ställt upp målet att avsevärt öka budgeten för stöd till säljfrämjande åtgärder och att utarbeta en verklig strategi för sådana åtgärder.

1.3 EESK konstaterar att det finns ett behov av att i större utsträckning stödja säljfrämjande åtgärder i tredjeländer eftersom dessa har en stor potential som avnämare för europeiska jordbruksbaserade livsmedel. Hittills har mindre än 30 % av budgeten för säljfrämjande åtgärder avsett dessa länder. Ambitionen att avsätta 75 % av budgeten till säljfrämjande åtgärder i tredjeländer står dock inte i proportion till de verkliga utmaningar som den europeiska jordbruks- och livsmedelssektorn står inför. En lämpligare fördelning av medlen för åtgärder i Europa respektive tredjeländer skulle vara 50 % – 50 %.

1.4 De europeiska jordbruksprodukterna möter en allt starkare konkurrens från importerade produkter på EU-marknaden. Av denna anledning kommer det att krävas intensivare informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för europeiska jordbruksprodukter inom EU, i synnerhet som de flesta europeiska konsumenter inte känner till dessa produkters komparativa fördelar.

1.5 EESK rekommenderar att man undantagsvis och i vissa särskilda fall ska kunna främja försäljningen av jordbruksbaserade livsmedel i den medlemsstat där de produceras.

1.6 EESK rekommenderar att livsmedelsprodukter i det andra bearbetningsledet (som inte omfattas av bilaga I i EUF-fördraget) ska nämnas uttryckligen bland de stödberättigade produkterna i artikel 5, samt att den uttryckliga uteslutningen av fiske- och jordbruksprodukter ska strykas.

1.7 EESK rekommenderar att säljfrämjande åtgärder för vin får omfattas av EU-stöd inte bara om andra livsmedelsprodukter omfattas av det berörda programmet, utan också om programmet är kopplat till ett projekt för lantgårdsturism.

1.8 Kommittén rekommenderar att EU-stödet till säljfrämjande åtgärder som avser mjölk och riktas till skolbarn inom unionen uppgår till 60 % av kostnaderna, precis som när det gäller frukt och grönsaker.

1.9 EESK anser att man bör upprätthålla kravet på medlemsstaterna att bidra till kostnaderna för säljfrämjande kampanjer med upp till 30 % eftersom många potentiella kandidater annars inte kommer att ha de ekonomiska resurser som krävs för att genomföra de säljfrämjande programmen. EESK framhåller att branschorganisationerna i alla medlemsstater bör ha samma möjligheter att dra fördel av stödet för främjande av deras jordbruksbaserade livsmedel.

1.10 EESK rekommenderar att organisationernas ansökningar om EU-stöd lämnas in till kommissionens gemensamma kontaktpunkt och att information om ansökningarna skickas till den medlemsstat som organisationen kommer från innan kommissionen fattat sitt beslut.

1.11 EESK rekommenderar en förenkling av de administrativa förfarandena för att utforma och övervaka säljfrämjande program, framför allt genom att man minskar det antal rapporter som kommissionen kräver. Det är särskilt viktigt att minska den administrativa bördan. Det krävs större flexibilitet så att programmen kan anpassas till föränderliga marknadsvillkor under genomförandefasen. För att detta mål ska uppnås måste man minska mängden detaljuppgifter som krävs när programmen presenteras ⁽¹⁾.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Politiken för att stödja säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter är nödvändig för att säkerställa det europeiska jordbrukets utveckling. De som är yrkesverksamma inom jordbruks- och livsmedelssektorn ställs inför en allt hårdare konkurrens på den europeiska och internationella marknaden.

2.2 Enligt förordning (EG) nr 3/2008 ska EU kunna stödja säljfrämjande åtgärder. Mekanismerna i denna förordning har varit bättre anpassade till den globaliserade ekonomins utmaningar än det tidigare systemet, som inrättades genom förordningarna (EG) nr 2702/1999 och nr 2826/2000. Säljfrämjande kampanjer som genomfördes i enlighet med förordning (EG) nr 3/2008 framhöll kvaliteten, näringsvärdet och säkerheten i EU:s jordbruksbaserade livsmedel, och riktade uppmärksamheten på andra egenskaper och fördelar hos dessa produkter, t.ex. produktionsmetoder, märkning, djurskydd och miljövänlighet. De säljfrämjande åtgärderna kunde genomföras i form av reklamkampanjer, säljfrämjande åtgärder på försäljningsstället, pr-kampanjer, deltagande i utställningar och mässor osv. Mellan 2000 och 2012 medfinansierade EU 552 säljfrämjande program.

2.3 Erfarenheten av systemet för säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter enligt förordning (EG) nr 3/2008 avslöjade dock vissa begränsningar i systemet, inte minst i samband med den ekonomiska och finansiella krisen, då det visade sig helt nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för att ge de säljfrämjande åtgärderna större resurser och bättre inriktning.

2.4 Det här förslaget har föregåtts av "Grönbok om säljfrämjande åtgärder och informationskampanjer för jordbruksprodukter – en strategi med stort europeiskt mervärde för att främja Europas smaker" (COM(2011) 436 final), och "Meddelande från kommissionen: Säljfrämjande åtgärder och informationskampanjer för jordbruksprodukter – en strategi med stort europeiskt mervärde för att främja Europas smaker" (COM(2012) 148 final). EESK har redan uttalat sig om båda dokumenten ⁽²⁾ och gläder sig åt att kommissionen i stor utsträckning har tagit hänsyn till de slutsatser och rekommendationer som presenterades i EESK:s båda yttranden, särskilt vad gäller ökningen av budgeten och förenklingen av det administrativa förfarandet.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Säljfrämjande åtgärder och informationskampanjer för jordbruksprodukter – en strategi med stort europeiskt mervärde för att främja Europas smaker", EUT C 43, 15.2.2012, s. 59–64.

⁽²⁾ EUT C 43, 15.2.2012, s. 59–64 och EUT C 299, 4.10.2012, s. 141–144.

2.5 Ett annat syfte med förslaget är att genomföra en europeisk strategi för säljfrämjande åtgärder med bättre inriktning. Denna strategi bör leda till en ökning av antalet program inriktade på tredjeländer och multiprogram (som omfattar organisationer från flera medlemsstater), och till en förbättring av situationen på inre marknaden vad gäller konsumenternas bristande kunskaper om de europeiska jordbruksprodukternas förtjänster. Mellan 2010 och 2011 gick faktiskt knappt 30 % av utgifterna för informationsåtgärder och säljfrämjande åtgärder till åtgärder inriktade på tredjeländer, trots att dessa marknader har en betydande tillväxtpotential. Dessutom känner endast 14 % av européerna igen logotyperna för produkter med skyddad ursprungsbeteckning (SUB) eller skyddad geografisk beteckning (SGB).

2.6 Enligt förslaget ska det totala stödbeloppet öka avsevärt, och utvärderingen av projekten ska bara ske på kommissionsnivå, utan föregående utvärdering på medlemsstatsnivå.

2.7 Andra större nyheter i förslaget rör möjligheten att på vissa villkor nämna produkternas ursprung och märkning, de nya möjligheterna för producentorganisationer att få stöd samt ett större antal stödberättigade produkter.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Den nya strategin för säljfrämjande åtgärder

3.1.1 Ett av de mål som fastställs för den framtida strategin för säljfrämjande åtgärder är att i högre grad stödja åtgärder i tredjeländer. Detta är otvivelaktigt ett relevant mål eftersom de nya marknaderna har stor tillväxtpotential och kapacitet att absorbera en god del av den europeiska produktionen, under förutsättning att man kan övertyga konsumenterna om de särskilda fördelarna med europeiska jordbruksbaserade livsmedel. Denna strategiska prioritering får emellertid inte vara till nackdel för de säljfrämjande åtgärderna på inre marknaden, där de europeiska jordbruksbaserade livsmedlen möter en allt starkare konkurrens från importerade produkter. Mot den bakgrunden tycks målet att lägga 75 % av de beräknade kostnaderna på informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter med ursprung i EU i tredjeländer (skäl 8 i ingressen) vara oproportionerligt och alltför högt ställt i förhållande till de verkliga utmaningar som det europeiska jordbruket står inför. En mer balanserad målsättning vore att avsätta 50 % av budgeten till detta syfte.

3.1.2 Priset på importerade produkter är ofta lägre än priset på europeiska produkter, inte bara på grund av de lägre socioekonomiska kostnaderna, utan också beroende på mindre strikta produktionsstandarder vad avser livsmedlens säkerhet och spårbarhet samt säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagarna. Däremot är majoriteten av konsumenterna i medlemsstaterna – såsom konstateras i förslaget – inte medvetna om det "övergripande kvalitetsbegrepp" ⁽³⁾ som används i produktionen av europeiska jordbruksbaserade livsmedel. Man bör alltså satsa minst lika mycket på att främja europeiska produkter på inre marknaden som på marknaderna i tredjeländer. Detta är desto viktigare eftersom de flesta européer, i motsats till majoriteten av invånarna i tredjeländer, har ekonomiska möjligheter att betala för dessa produkters fördelar, och de kommer att fortsätta att köpa dem om de är övertygade om fördelarna. Som en följd av globaliseringen och de konsekvenser som krisen haft för en stor del av EU:s befolkning kommer vi oundvikligen att översvämmas allt mer av billiga produkter från tredjeländer.

3.1.3 EU:s allmänna bestämmelser förbjuder främjandet av produkter från en enda medlemsstat eftersom detta skulle kunna betraktas som protektionism. Detta verkar logiskt eftersom inre marknaden bör vara fri från hinder. I vissa väl motiverade fall skulle man dock kunna göra undantag från denna regel. Det gäller t.ex. om vissa mål för det europeiska projektet äventyras, vilket är fallet i fråga om målet om en balanserad regional utveckling. När marknadskrafterna har fritt spel lyckas de ibland ersätta den inhemska produktionen i en medlemsstat med produkter importerade från en annan medlemsstat. Jordbruket i ett land växer då på bekostnad av jordbruket i ett annat land. Av detta skäl anser vi att det vore motiverat att undantagsvis, från fall till fall och enligt tydliga kriterier, godkänna – och till och med stödja – säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter från en medlemsstat på den egna marknaden.

⁽³⁾ EESK:s yttrande om "EU:s jordbruksmodell: produktkvalitet och konsumentupplysning som konkurrensmedel", EUT C 18, 19.1.2011, s. 5–10.

3.1.4 Bland EU:s prioriteringar återfinns en balanserad territoriell och social utveckling samt livsmedelsförsörjningstrygghet. Utvecklingen är dock långt ifrån balanserad, och situationen förbättras inte. Dessutom har försörjningsgraden i fråga om livsmedel i flera medlemsstater nu sjunkit till en oroväckande låg nivå: I t.ex. Slovakien är självförsörjningsgraden bara 47 %. Ett effektivt jordbruk är utan tvekan en central förutsättning för uppnåendet av de två ovannämnda målen, och jordbruket kan inte fungera väl om det saknas tillräckliga avsättningsmöjligheter. Nedgången inom jordbruket i vissa medlemsstater är direkt kopplad till nedgången i försäljningen av inhemska jordbruksbaserade livsmedel på den inhemska marknaden. Orsakerna till detta är komplicerade, men för att jordbruket ska kunna återhämta sig krävs bl.a. informationskampanjer till konsumenterna i landet som lyfter fram de inhemska produkternas förtjänster.

3.1.5 Det finns faktiskt tillförlitliga belägg för att minskad försäljning av inhemska produkter i vissa medlemsstater inte alltid är resultatet av ett bättre förhållande mellan pris och kvalitet hos importerade produkter. Det kan också finnas andra skäl. Som exempel kan nämnas att nyckelaktörerna inom den storskaliga detaljhandeln i de f.d. kommunistiska länderna i Centraleuropa är västeuropeiska bolag som av naturliga skäl har nära förbindelser med leverantörer i de länder där de tidigare var etablerade och där inköpscentralerna för de nya länderna ofta finns.

3.2 Stödberättigade produkter

3.2.1 I skäl 6 i ingressen samt i de officiella informationsdokument som kommissionen har offentliggjort anges att ordningen för säljfrämjande åtgärder kommer att öppnas för alla jordbruksbaserade livsmedel som inte omfattas av bilaga I till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (jordbruksprodukter i det andra bearbetningsledet) men som omfattas av EU:s kvalitetssystem, t.ex. choklad, konfektyr och öl. Denna ändring betraktas som en av de viktigaste innovationerna i det nya systemet. I artikel 5, som behandlar stödberättigade produkter och teman, nämns emellertid inte denna ändring: Som stödberättigade produkter definieras bara de jordbruksprodukter som återfinns i bilaga I, samt vin och spritdrycker. Detta är problematiskt eftersom bestämmelserna på så vis är oklara.

3.2.2 Bland de stödberättigade produkterna är det endast för vin som det ställs upp villkor vad avser stöd till informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder, nämligen att man samtidigt främjar en annan produkt. Orsaken till detta är att informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för vin från EU är centrala inslag i de stödprogram inom vinsektorn som regleras av den gemensamma jordbrukspolitiken inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden. Principen att främja vin tillsammans med andra livsmedel urholkas emellertid på grund av uteslutningen av produkter från fiske och vattenbruk, vilka är ett naturligt komplement till vissa viner. EESK rekommenderar att undantaget för dessa produkter i artikel 5 stryks.

3.2.3 Å andra sidan möter de europeiska vinerna särskilt hård konkurrens från viner från den "nya världen", vilket har lett till en minskning av EU-ländernas produktion och en ökning av produktionen i länder som Chile, Argentina, Sydafrika, Australien, USA och t.o.m. Kina. Orsakerna är komplicerade, men generellt sett kännetecknas de importerade vinerna av lägre pris, färre "extra" fördelar (mycket få geografiska beteckningar, ingen officiell kvalitetskontroll, begränsade kännetecken kopplade till årgång eller produktionsort, begränsat antal druvsorter osv.) och mycket stora reklamsatsningar. Dessutom kan producenterna i dessa tredjeländer garantera regelbundna leveranser av tillräckliga kvantiteter med konstanta organoleptiska egenskaper och till ett rimligt pris, vilket är mycket lockande för den storskaliga detaljhandeln, som efterfrågar denna typ av leverantör. För den europeiska vinsektorn, som är mycket mer diversifierad, är det svårare att uppfylla dessa krav.

3.2.4 Det behövs alltså ännu mer informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder med inriktning på de europeiska kvalitetsvinerna för att de potentiella kunderna ska bli medvetna om deras komparativa fördelar. Om villkor ska ställas för säljfrämjande åtgärder för europeiska viner av de skäl som anges ovan (punkt 3.2.2) rekommenderar vi att ett alternativ utarbetas utöver att man samtidigt främjar en annan jordbruksprodukt. Detta skulle göra det möjligt att koppla de säljfrämjande åtgärderna för vin till lantgårdsturism. I många länder i Centraleuropa har detta sätt att främja vinförsäljningen visat sig vara effektivt.

3.2.5 Denna koppling, som också främjar lantgårdsturismen, skulle kunna utvidgas till att omfatta alla produkter från jordbruk och boskapskötsel samt från fiske och vattenbruk, i syfte att maximera samverkans effekterna och på så vis främja en diversifiering av inkomstkällorna i landsbygds- och kustområden.

3.3 *Genomförande och förvaltning av enkla program*

3.3.1 Enligt det system som inrättades genom förordning (EG) nr 3/2008 valde medlemsstaternas nationella myndigheter på förhand två gånger årligen ut kampanjer som skulle vara berättigade till EU-stöd. Förslagen skickades sedan vidare till kommissionen, som valde bland dem. Det här förslaget syftar till att förenkla förfarandet genom att använda en gemensam kontaktpunkt för urvalet av program, som kommer att göras av kommissionen en enda gång per år. Det handlar otvivelaktigt om en förenkling av det administrativa förfarandet. Förvaltningen av enkla program (som kommer från en enda medlemsstat) kommer dock även fortsättningsvis att hanteras gemensamt med medlemsstaterna efter urval av kommissionen.

3.3.2 EESK rekommenderar att organisationernas ansökningar om EU-stöd lämnas in till kommissionens gemensamma kontaktpunkt och att information om ansökningarna skickas till den medlemsstat som organisationen kommer från innan kommissionen fattat sitt beslut.

3.3.3 Under det gamla systemet kunde EU finansiera hälften av kampanjkostnaderna. Branschorganisationernas bidrag till initiativet till en kampanj skulle uppgå till minst 20 % av kostnaderna. De nationella myndigheterna skulle komplettera finansieringen⁽⁴⁾. I vissa fall (t.ex. när det gäller åtgärder för att främja frukt och grönsaker till europeiska skolbarn) kunde EU:s bidrag uppgå till 60 % av kostnaderna.

3.3.4 I det system som föreskrivs i förslaget till förordning kommer programmen enbart att samfinansieras av den förslagsställande organisationen och av EU. De nationella myndigheterna kommer alltså inte längre att behöva (eller kunna) bidra till kostnaderna för programmen.

3.3.5 EU-finansieringen kan uppgå till 50 % av programkostnaderna, men kan ökas till 60 % för ett multiprogram, för ett program som är inriktat på ett eller flera tredjeländer samt för åtgärder som avser frukt och grönsaker och som särskilt riktar sig till skolbarn i unionen.

3.3.6 EESK välkomnar att fler fall kommer att bli berättigade till ett ekonomiskt bidrag från EU som uppgår till 60 % av programkostnaderna. De förslagsställande organisationernas bidrag kommer dock naturligtvis att bli högre än under det förra systemet eftersom de nationella myndigheterna inte längre kan medverka. Detta kommer säkert att avskräcka organisationer med små medel, och kommer att ge relativt rika organisationer möjlighet att dra större nytta än förut av systemet för stöd till informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder.

3.3.7 EESK anser därför att det vore önskvärt om de nationella myndigheterna kunde få behålla möjligheten att bidra till kostnaderna för säljfrämjande åtgärder (upp till 30 %), åtminstone i de fall då medlemsstaterna deltar i förvaltningen av programmen (enkla program).

3.3.8 På samma sätt vore det önskvärt att tillåta ett högre bidrag från EU (60 % av kostnaderna) för informationsåtgärder och säljfrämjande åtgärder som avser mjölk och som särskilt riktar sig till skolbarn i unionen. För en hälsosam och balanserad kosthållning har barn i dag behov inte bara av mer frukt och grönsaker utan också mer mjölk och mjölkprodukter.

Bryssel den 30 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Förordning (EG) nr 3/2008, artikel 13.3.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordningar (EG) nr 850/98, (EG) nr 2187/2005, (EG) nr 1967/2006, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 2347/2002 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1434/98 vad gäller landningsskyldigheten"

COM(2013) 889 final – 2013/0436 (COD)

(2014/C 311/11)

Föredragande utan studiegrupp: **Gabriel Sarró Iparraguirre**

Den 13 januari 2014 och den 16 januari 2014 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artiklarna 43 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordningar (EG) nr 850/98, (EG) nr 2187/2005, (EG) nr 1967/2006, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 2347/2002 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1434/98 vad gäller landningsskyldigheten"

COM(2013) 889 final – 2013/0436 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 29 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 199 röster för, 1 röst emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I den nya gemensamma fiskeripolitiken, som nu antagits, införs det en landningsskyldighet såväl för arter som omfattas av totala tillåtna fångstmängder som för arter med minimireferensstorlekar för bevarande. EESK anser att det är av avgörande betydelse att anpassa landningsskyldigheten till gällande lagstiftning, enligt vilken yrkesfiskarna under vissa omständigheter tvingas kasta fisk över bord.

1.2 Kommittén anser emellertid att kommissionens förslag är alltför komplicerat, och att det kommer att medföra ett onödigt och oproportionerligt extraarbete för fiskarna i samband med tillämpandet av landningsskyldigheten. Därför bör man satsa på en mer pragmatisk, tydlig, enkel och flexibel lagstiftning som verkligen ger fiskarna tid till att anpassa sig under en övergångsperiod utan att riskera att drabbas av hårda sanktioner.

1.3 EESK beklagar att det inte genomfördes någon konsekvensbedömning före antagandet för att undersöka vilka konsekvenser införandet av landningsskyldigheten får för de enskilda fiskeflottorna.

1.4 De tekniska åtgärderna är grundläggande för fiskeriet, och beslut om dessa åtgärder bör därför fattas efter direkta kontakter med hamnarna. Åtgärderna bör vara specifika i det konkreta fallet, genomföras vid en lämplig tidpunkt och innefatta en snabb och effektiv beslutsprocess som kan anpassas till ändrade förutsättningar när det gäller de berörda arternas utveckling.

1.5 Kommittén uppmanar medlagstiftaren att ta hänsyn till kommentarerna om de nya definitionerna, fångstsammansättningen, registrering av data om fångsterna, de nya kontrollkraven, fisketillstånd, toleransmarginaler, kontroll via ett internt tv-övervakningssystem (CCTV), samt sanktioner.

2. Bakgrund

2.1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken antogs den 11 december 2013. Förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2014.

2.2 Därigenom upphävdes rådets förordning (EG) nr 2371/2002 genom vilken det infördes en gemenskapsordning om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Förordningen var gällande från och med den 1 januari 2003 till och med den 31 december 2013.

2.3 Genom den nya förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken ändras och upphävs en rad förordningar, beslut och direktiv i syfte att anpassa dem till de nya bestämmelserna.

2.4 En av dessa bestämmelser, nämligen den som gett upphov till detta yttrande, återfinns i artikel 15 om åtgärder för bevarande och hållbart utnyttjande av havets biologiska resurser och avser landningsskyldigheten.

2.5 Denna aspekt av bestämmelserna om landningsskyldigheten, som fastställs i den nya förordningen (EU) nr 1380/2013, kräver att sju äldre förordningar ändras och att en åttonde förordning upphävs.

3. Allmänna överväganden

3.1 Behandlingen av reformen av den gemensamma fiskeripolitiken enligt förordning (EU) nr 1380/2013 tog mycket längre tid än vad som ursprungligen planerats, och dess ikraftträdande försenades med ett år, huvudsakligen på grund av det kontroversiella införandet av landningsskyldigheten, det vill säga förbudet mot att kasta fångst överbord.

3.2 Man kan säga att huvudmålet med den nya gemensamma fiskeripolitiken är att gradvis avskaffa bruket att kasta fisk över bord överallt inom EU:s fiskerinäring genom införandet av en landningsskyldighet.

3.3 I punkt 1.8 i slutsatserna i sitt yttrande om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken välkomnade EESK förbudet mot att kasta fångster överbord, men förordade "en mer gradvis och proportionerlig strategi som bygger på en progressiv minskning av fångster som kastas överbord, samtidigt som man främjar och uppmuntrar fiske med selektiva redskap, vidtar åtgärder för att ta vara på kasserade fångster genom att bereda dem till produkter som tillför mervärde samt söker nya affärsmöjligheter och anpassar fartygens och fiskehamnarnas infrastruktur".

3.4 Det bör noteras att i förslaget till grundförordning om den gemensamma fiskeripolitiken infördes ett förbud mot att, beroende på art, kasta fångster överbord mellan den 1 januari 2014 och den 31 december 2015.

3.5 I slutet av 2013 ingick Europaparlamentet och rådet ett politiskt avtal som innehöll en ny tidsplan för landningsskyldighetens ikraftträdande, baserad på ett mer gradvist genomförande än vad som ursprungligen planerades, nämligen mellan den 1 januari 2015 och den 1 januari 2019.

3.6 För att göra landningsskyldigheten praktiskt genomförbar är det nödvändigt att upphäva eller ändra vissa bestämmelser i gällande förordningar om tekniska åtgärder, förvaltningsåtgärder och kontroll som strider mot landningsskyldigheten och tvingar fiskare att kasta fisk överbord.

3.7 Rådet har uppmanat kommissionen att agera snabbt när det gäller att genomföra ändringarna i den existerande lagstiftningen. Kommissionen avser att utarbeta en ny ram för tekniska åtgärder som bör underlätta ett fullständigt genomförande av landningsskyldigheten. Den nya ramen kommer dock med största sannolikhet inte att antas i tid för den första gruppen av fisken som ska omfattas av landningsskyldigheten den 1 januari 2015.

3.8 Det krävs därför lagstiftning för att avlägsna alla rättsliga och praktiska hinder för genomförandet under en övergångsperiod, medan den nya ramen utarbetas.

3.9 Dessa nya bestämmelser, som EESK anser vara avgörande för ett korrekt genomförande av den nya gemensamma fiskeripolitiken, är de som kommissionen nu har lagt fram och som analyseras i följande punkter.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Förslaget inleds med att man inför vissa ändringar av de definitioner som är gemensamma för flera förordningar, och det införs ett nytt begrepp: "oavsiktliga fångster". Termen "minsta landningsstorlek" ersätts med "minimireferensstorlek för bevarande".

4.2 Avsikten med de flesta ändringarna av tekniska åtgärder i förordningarna är att avskaffa det nuvarande kravet på att kasta fisk överbord i tre fall:

— Underlåtenhet att uppfylla kraven när det gäller fångsternas sammansättning.

— Underlåtenhet att följa bestämmelserna om minsta landningsstorlekar.

— Underlåtenhet att följa bestämmelserna om bifångster.

4.3 Kommissionen föreslår att kravet att kasta all fisk överbord som inte omfattas av landningsskyldigheten ska bibehållas, och att med hjälp av undantag ta bort fångster som omfattas av denna skyldighet och som dessutom ska räknas av mot kvoterna.

4.4 De tekniska åtgärderna är grundläggande för fiskeriet, och beslut om dessa åtgärder bör därför fattas efter direkta kontakter med hamnarna. Åtgärderna bör vara specifika i det konkreta fallet, genomföras vid en lämplig tidpunkt och innefatta en snabb och effektiv beslutsprocess som kan anpassas till ändrade förutsättningar när det gäller de berörda arternas utveckling. Tyvärr tillåter inte EU:s beslutsprocess sådana åtgärder.

4.5 Kommittén anser att förslaget till förordning är oerhört komplicerat, och att det kommer att innebära ett oproportionerligt och onödigt extraarbete för fiskarna i samband med tillämpandet av landningsskyldigheten. Det behövs därför mer pragmatiska, tydliga, enkla och flexibla bestämmelser som, i likhet med vad som varit fallet i andra länder i världen, ger fiskarna tid till att anpassa sig under en övergångsperiod utan att riskera att drabbas av hårda sanktioner. Kommittén anser därför att de nya kontrollåtgärderna, som har införts för att säkerställa att en lagstiftning som man inte har några tidigare erfarenheter av ska uppfyllas till fullo från första dagen, inte är berättigade.

4.6 EESK beklagar att det före antagandet inte har genomförts någon konsekvensbedömning för att undersöka vilka konsekvenser införandet av landningsskyldigheten kommer att få för de enskilda fiskeflottorna. EESK anser framför allt att detta förfarande är särskilt nödvändigt när det gäller pelagiskt fiske i fiskevatten utanför EU under förvaltning av de regionala fiskeriorganisationerna, som kräver utförliga förhandsstudier för att främja en harmoniserad tillämpning av EU-lagstiftningen med hänsyn till de regionala fiskeriorganisationernas befintliga bestämmelser, så att den inte utgör en komparativ nackdel för de europeiska flottor som bedriver fiske i fiskevatten utanför EU eller hotar deras konkurrenskraft.

5. Särskilda kommentarer

5.1 När det gäller definitionen av "oavsiktliga fångster", dvs. oavsiktliga fångster av marina organismer avseende vilka fiske är förbjudet under relevanta omständigheter, anser kommittén att definitionen är enkel men inte särskilt tillfredsställande, eftersom det vanligtvis handlar om oundvikliga bifångster av värdefulla arter som på grund av kvotfördelningen eller andra bestämmelser inte får fångas med det aktuella fiskeredskapet eller av den berörda fiskaren. Kommittén anser att följande definition vore lämpligare: "oavsiktlig fångst som inte till fullo uppfyller gällande lagstiftning".

5.2 Med avseende på definitionen av "minimireferensstorlek för bevarande" är detta för närvarande bara en terminologisk ändring för att säkerställa att arter som inte nått denna storlek och omfattas av landningsskyldigheten landas separat och under övervakning så att de inte kommer in i distributionskedjan, medan arter som inte omfattas av landningsskyldigheten kastas tillbaka i havet. Kommittén anser att man bör kalkylera med felmarginaler i syfte att ta hänsyn till de tekniska svårigheterna i fråga om att hålla de olika minimireferensstorlekarna för bevarande beträffande de arter som omfattas av landningsskyldighet helt åtskilda, eftersom det annars kommer att uppstå en enorm rättsosäkerhet.

5.3 Det framgår inte tydligt av ändringen av bestämmelserna om fångstsammansättning, som nu innehåller ett krav på att landa arter som omfattas av landningsskyldigheten, om dessa oavsiktliga fångster i vissa fall ska medtas vid beräkningen av procentsatserna för fångstsammansättning. Här uppstår frågan om i vilka kvoter dessa fångster ska ingå, en fråga som är svår att besvara utan att veta vilken flexibilitet de olika planerade mekanismerna kommer att ha, hur kvotbytet mellan medlemsstaterna (swaps) kommer att utvecklas i framtiden, och vilken strategi kommissionen kommer att följa när det gäller fastställandet av den totala tillåtna fångstmängden för olika arter i blandat fiske. Om kriteriet är maximalt hållbart uttag kommer det att uppstå obalanser som leder till en generell brist inom vissa kvoter, och många fisken kommer att drabbas hårt.

5.4 Registrering av data i fråga om fångster och utkast

5.4.1 Efter ändringen av artikel 14.1 i förordning (EG) nr 1224/2009 om ifyllande och inlämnande av fiskeloggboken som tidigare löd "i vilken de särskilt ska ange alla mängder av varje art som fångas och finns ombord över 50 kg i levande vikt" har det sista kriteriet "över 50 kg i levande vikt" nu strukits. EESK anser att denna åtgärd kommer att göra arbetet ombord, särskilt på små fiskebåtar, mycket mer komplicerat, även om detta kapitel endast gäller fartyg som är längre än 10 meter. Om avsikten är att inhämta mer information kan det ske tillräckligt noggrant via stickprov.

5.4.2 Kommittén anser också att ändringen av artikel 14.2 f), som nu innehåller krav om att ange "som en separat uppgift, de mängder eller individer som är mindre än den tillämpliga minimireferensstorleken för bevarande", ibland också kan innebära oproportionerligt mycket arbete, framför allt för den småskaliga fiskeflottan.

5.4.3 I artikel 14.4 anges följande: "Befälhavare på gemenskapens fiskefartyg ska också registrera följande i fiskeloggboken: Alla uppskattade utkast över 50 kg i levande vikt för alla arter." Kommittén anser att strykningen av hänvisningen till 50 kg i detta stycke kommer att medföra ett betydande merarbete som inte ens är kvantifierat. Det bör noteras att texten omfattar alla arter, oavsett om de omfattas av landningsskyldigheten.

5.5 Det nya kontrollkravet för befälhavare i artikel 15.3 i förordning (EG) nr 850/98 är särskilt uppseendeväckande, eftersom det är omöjligt att förutse vad ett fartyg kommer att fånga under en fiskeres och man inte kan begära att befälhavarna ska spä om framtiden. Även om texten är oklar både vad gäller de praktiska konsekvenserna av detta krav och underlåtenheten att uppfylla det, kan det potentiellt användas för att påföra befälhavarna sanktioner eller förvärta tvister. Vi anser därför att denna punkt bör strykas, eftersom den kan skapa allvarlig rättsosäkerhet.

5.6 Kravet på ett obligatoriskt, individuellt fisketillstånd för de fartyg som omfattas av landningsskyldigheten förefaller överdrivet, eftersom det kommer att beröra ett stort antal mindre fartyg och ge upphov till en enorm byråkrati, mot bakgrund av medlemsstaternas ytterligare rapporteringsskyldigheter. Det vore bättre att undanta fartyg vars fiskeresor varar kortare tid än en dag.

5.7 Övriga ytterligare rapporteringsskyldigheter

5.7.1 De nya kontrollbestämmelserna ska tillämpas generellt för alla fiskerier och för både större och mindre fartyg. Kommittén upprepar att dessa åtgärder är särskilt olämpliga för mindre fartyg, eftersom de medför en enorm administrativ börda för fiskerinäringen och myndigheterna, samt skapar praktiska svårigheter för arbetet ombord.

5.7.2 Kommissionen föreslår separat lagring av fångster mindre än minimireferensstorleken, och anger att de "ska placeras i lådor, utrymmen eller containrar separat för varje bestånd". Vi anser att det kan vara omöjligt för mindre fartyg att genomföra denna åtgärd, och att det delvisa undantaget för fartyg under 12 meter inte förefaller vara tillräckligt. Samtliga fartyg som företar fiskeresor på en till två dagar bör undantas från detta krav, oberoende av fartygets storlek.

5.8 Sanktioner och observatörer

5.8.1 Enligt förslaget till formulering av artikel 90.1 c) i förordning (EG) nr 1224/2009 utgör underlåtenhet att iaktta landningsskyldigheten en allvarlig överträdelse. Kommittén anser att denna bestämmelse är överdriven och orimlig och att den bör strykas.

5.8.2 Även om det i samma artikel fastställs att överträdelsens svårighetsgrad ska fastställas av den behöriga myndigheten i medlemsstaten, anser vi att lagstiftningen kommer att vara så komplex och svårhanterlig att det kommer att vara svårt för alla befälhavare att undvika mindre, ofrivilliga överträdelser.

5.9 Det vore rimligt att fastställa större toleransmarginaler för mindre fångstmängder. De föreslagna marginalerna är emellertid oralistiska, i synnerhet eftersom gränsen på 50 kg i deklARATIONERNA tagits bort och det införts ett krav på att registrera mängden av alla utkast. I stället föreslår vi att man inom varje fiske individuellt förhandlar om och diskuterar de nya toleransmarginalerna och rapporteringskraven.

5.10 Införlivandet av ett avsnitt om elektronisk fjärrövervakning (CCTV), även om det för närvarande inte är obligatoriskt, tillgodoser enligt kommissionen behovet av ett regelverk för detta system, som kommer att vara ett komplement till dem som redan omfattas av kontrollförordningen. EESK anser att de villkor som det är rimligt att kräva klart och tydligt måste fastställas.

Bryssel den 29 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kloning av nötkreatur, svin, får, getter och hästdjur som hålls och reproduceras för animalieproduktion”

COM(2013) 892 final – 2013/0433 (COD);

”Förslag till rådets direktiv om utsläppande av livsmedel framställda av djurkloner på marknaden”

COM(2013) 893 final – 2013/0434 (APP);

”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om nya livsmedel”

COM(2013) 894 final – 2013/0435 (COD)

(2014/C 311/12)

Föredragande: **José María Espuny Moyano**

Europaparlamentet beslutade den 16 januari 2014 och rådet beslutade den 15 och 17 januari 2014 att i enlighet med artiklarna 43, 304 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om följande förslag:

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kloning av nötkreatur, svin, får, getter och hästdjur som hålls och reproduceras för animalieproduktion”

COM(2013) 892 final – 2013/0433 (COD)

”Förslag till rådets direktiv om utsläppande av livsmedel framställda av djurkloner på marknaden”

COM(2013) 893 final – 2013/0434 (APP)

”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om nya livsmedel”

COM(2013) 894 final – 2013/0435 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april (sammanträdet den 30 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 174 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kloning

1.1.1 EESK anser att det är nödvändigt och lämpligt att lagstifta om kloning av djur i EU i syfte att säkerställa enhetliga produktionsvillkor för uppfödarna och samtidigt skydda djurs hälsa och välbefinnande samt respektera konsumenternas förväntningar.

1.1.2 Med beaktande av medborgarnas och konsumentorganisationernas motstånd samt de bristfälliga tekniska kunskaperna stöder EESK det tillfälliga stoppet av kloning av djur och av import av klonade djur för animalieproduktion i EU.

1.1.3 EESK erinrar om att stoppet inte grundas på kända hälsorisker utan på etiska hänsyn och hänsyn till djurens välbefinnande.

1.1.4 Kommittén anser att man kan göra vissa undantag från förbudet, såsom kloning i forskningssyfte, i de fall där det är motiverat att använda tekniken.

1.1.5 Kommittén anser att det tillfälliga förbudet kan ses över i framtiden endast om man beaktar medlemsstaternas erfarenheter av lagstiftningens genomförande, de vetenskapliga och tekniska framstegen och den internationella utvecklingen, samt den allmänna opinionen och konsumentorganisationernas synpunkter.

1.1.6 EESK undrar om det verkligen finns teknik med vars hjälp man tillräckligt väl kan skilja på klonade djur och djur som fötts upp enligt de tekniker som för närvarande är godkända i EU, särskilt när det gäller import. Av denna anledning anser EESK att kravet på fullständig spårbarhet bör utökas till att även omfatta importerade produkter (vilket skulle vara den enda tillförlitliga garantin för djurets ursprung) i syfte att hantera hälsoriskerna.

1.1.7 EESK framhåller än en gång att den lagstiftning som tillämpas i EU även måste omfatta de djur som importeras för att våra jordbrukare inte ska missgynnas i förhållande till jordbrukare i tredjeländer.

1.1.8 EESK anser att kloning kan utgöra ett hot mot högkvalitativ produktion och mot hållbarheten i den europeiska ekonomiska kedjan och livsmedelskedjan. Dessutom innebär en ökad användning av kloning för jordbrukssyften en risk för en förmögenhetsöverföring från arbetstagare och producenter till de forskningscentrum som innehar patenten.

1.2 Försäljning av livsmedel framställda av klonade djur

1.2.1 Kommittén anser att det för att ta hänsyn till medborgarnas och konsumentorganisationernas olika attityder är nödvändigt och lämpligt att fastställa entydiga bestämmelser i fråga om det tillfälliga förbudet mot utsläppandet på marknaden av livsmedel framställda av klonade djur.

1.2.2 Ett tillfälligt stopp för försäljning av livsmedel framställda av klonade djur i EU är en bra kompletterande åtgärd till det tillfälliga förbudet mot tekniken för kloning av djur.

1.2.3 Detta förbud kan ses över i framtiden, med beaktande av medlemsstaternas erfarenheter av lagstiftningens genomförande, de vetenskapliga och tekniska framstegen och den internationella utvecklingen, samt av den allmänna opinionen och konsumentorganisationernas synpunkter.

1.2.4 Med tanke på att kloning av djur är tillåten i vissa länder utanför EU måste medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra import till EU från tredjeländer av livsmedel som har framställts från klonade djur.

1.2.5 Kommittén är orolig över att det saknas lämpliga system med vars hjälp man kan upptäcka kött och mjölk som kommer från klonade djur i livsmedel som importeras från tredjeländer. Av denna anledning anser EESK att kravet på fullständig spårbarhet ska utökas till att även omfatta importerade produkter, (vilket skulle vara den enda tillförlitliga garantin för djurets ursprung) i syfte att hantera hälsoriskerna.

1.2.6 Det är viktigt att värna om konsumenternas förtroende. Med tanke på avsaknaden av analytiska instrument som med tillräcklig säkerhet kan särskilja kloner och deras avkomma från konventionellt avlade djur och avsaknaden av tydliga och säkra system för spårbarhet och märkning vill kommittén varna för eventuella framtida negativa konsekvenser för marknaden för animaliska produkter.

1.3 Nya livsmedel

1.3.1 EESK anser att det är nödvändigt och lämpligt att uppdatera lagstiftningen om nya livsmedel, något som inte bara skulle leda till större rättssäkerhet utan även till en förbättrad livsmedelssäkerhet. Därför stöder kommittén kommissionens förslag men har vissa synpunkter som bör tas i beaktande.

1.3.2 Enligt EESK bör statusen för nya livsmedel, som baseras på att "livsmed[let] [...] inte har använts som människoföda i betydande omfattning i unionen", preciseras med hjälp av lämpliga kriterier.

1.3.3 Man bör noggrant undersöka konsekvenserna av det allmänna godkännandeförfarande som avses i förslaget, som under inga omständigheter får förhindra framtida innovation.

1.3.4 EESK anser att godkännandeförfarandet för traditionella livsmedel från tredjeländer borde vara enklare och utgå från tydliga kriterier med vilkas hjälp man kan dokumentera "historisk och säker användning som livsmedel i ett tredjeland", som det hänvisas till i förslaget.

1.3.5 EU:s förteckningar bör vara tydliga, uppdaterade och lättillgängliga, såväl för konsumenter som för näringsidkare. Förteckningarna bör förutom nya livsmedel och godkända traditionella livsmedel från tredjeländer även omfatta livsmedel som inte har blivit godkända samt anledningen till avslaget. På så sätt kan man främja öppenhet och garantera den nödvändiga rättssäkerheten.

1.3.6 EESK noterar att det varken finns något system eller något tidschema för översyn av förteckningen, och förslår därför att man i förordningen fastställer en mekanism för hur förteckningen vid behov ska revideras.

1.3.7 Kommittén anser att myndigheterna bör slå vakt om företagens FoU- och innovationsinsatser genom att erbjuda tillräckligt uppgiftsskydd. Därför föreslår kommittén att de villkor som berättigar till detta skydd ska referera till den ansökande och inte baseras på kommissionens åsikt om ansökan.

1.3.8 Kommittén framhåller att övergångsåtgärderna även bör omfatta de produkter som vid tidpunkten för förordningens ikraftträdande inte uppfyller de krav som fastställs i denna.

2. Sammanfattning av förslagen

2.1 Kloning

2.1.1 I förslaget fastställs normer för kloning av djur för animalieproduktion i EU och utsläppande av embryokloner och djurkloner på marknaden.

2.1.2 För detta ändamål används följande definitioner:

- a) "Djur som hålls och reproduceras för animalieproduktion": Djur som hålls och reproduceras för produktion av livsmedel, ull, skinn eller pälsar eller för annan typ av animalieproduktion. Definitionen ska inte omfatta djur som hålls och reproduceras uteslutande för andra ändamål, såsom forskning, framställning av läkemedel och medicintekniska produkter, bevarande av sällsynta raser eller utrotningshotade arter, sportevenemang och kulturella evenemang.
- b) "Kloning": Asexuell reproduktion av djur med en teknik som innebär att en cellkärna från ett enskilt djur överförs till en oocyt, ur vilken kärnan tagits bort, för att skapa genetiskt identiska enskilda embryon (nedan kallade embryokloner) som sedan kan implanteras i surrogatmoderdjur för att producera populationer av genetiskt identiska djur (nedan kallade djurkloner).
- c) "Utsläppande på marknaden": Första gången ett djur eller en produkt tillhandahålls på den inre marknaden.

2.1.3 Medlemsstaterna kommer tillfälligt att förbjuda kloning av djur och utsläppande av djurkloner och embryokloner på marknaden.

2.1.4 Förbudet ska inte omfatta djur som hålls och reproduceras uteslutande för andra ändamål, såsom forskning, framställning av läkemedel och medicintekniska produkter, bevarande av sällsynta raser eller utrotningshotade arter, sportevenemang och kulturella evenemang.

2.1.5 Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med detta direktiv.

2.2 Försäljning av livsmedel framställda av djurkloner

2.2.1 Förslaget tar hänsyn till konsumenternas syn på användningen av livsmedel framställda av djurkloner.

2.2.2 Förslaget innehåller ett tillfälligt förbud mot utsläppande av livsmedel framställda av djurkloner på marknaden.

2.2.3 Följande definitioner används:

a) "Kloning": Asexuell reproduktion av djur med en teknik som innebär att en cellkärna från ett enskilt djur överförs till en oocyt, ur vilken kärnan tagits bort, för att skapa genetiskt identiska enskilda embryon (nedan kallade embryokloner) som sedan kan implanteras i surrogatmoderdjur för att producera populationer av genetiskt identiska djur (nedan kallade djurkloner).

b) "Livsmedel": Livsmedel såsom det definieras i artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002.

2.2.4 Förbudet gäller import av animaliska livsmedel från tredjeländer där livsmedel framställda av djurkloner är tillåtna på marknaden och kan exporteras legalt, såvida inte de specifika villkoren för import uppfylls.

2.2.5 Med förslaget garanteras att inga livsmedel från djurkloner, såsom kött och mjölk, släpps ut på marknaden i EU.

2.2.6 Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med detta direktiv.

2.3 Nya livsmedel

2.3.1 Den ursprungliga europeiska lagstiftningen om nya livsmedel är från 1997. Genom det aktuella förslaget till förordning förs den à jour.

2.3.2 Syftet med förslaget är att trygga livsmedelssäkerheten, skydda människors hälsa och se till att den inre marknaden för livsmedel fungerar samtidigt som innovation för livsmedelssektorn stöds.

2.3.3 Det syftar till att göra godkännandeförfarandet enhetligt och att öka dess effektivitet och öppenhet. Genom förslaget förtydligas dessutom definitionen av ett nytt livsmedel, och det omfattar även ny teknik som har inverkan på livsmedel.

2.3.4 Det införs en snabbare och rimligare säkerhetsbedömning för traditionella livsmedel från tredjeländer med historisk och säker användning som livsmedel.

2.3.5 Förslaget omfattar befintliga, allmänna kriterier för hur nya livsmedel ska definieras:

a) Livsmedel som inte har använts som människoföda i betydande omfattning i gemenskapen före den 15 maj 1997, närmare bestämt följande:

i) Livsmedel för vilket det tillämpas en ny produktionsprocess som före den 15 maj 1997 inte användes för livsmedelsproduktion i unionen, om denna produktionsprocess innebär betydande förändringar av livsmedlets sammansättning eller struktur, som påverkar dess näringsvärde, det sätt på vilket det metaboliseras eller halten av icke önskvärda ämnen.

ii) Livsmedel som innehåller eller består av "konstruerade nanomaterial" enligt definitionen i artikel 2.2 t i förordning (EU) nr 1169/2011.

iii) Vitaminer, mineralämnen och andra ämnen som används i enlighet med direktiv 2002/46/EG, förordning (EG) nr 1925/2006 eller förordning (EU) nr 609/2013,

om en ny produktionsprocess har tillämpats i enlighet med led i i denna punkt, eller om de innehåller nanomaterial som innefattar eller består av konstruerade nanomaterial,

iv) Livsmedel som före den 15 maj 1997 uteslutande användes i kosttillskott i unionen, om det är avsett att användas i andra livsmedel än kosttillskott enligt definitionen i artikel 2 a i direktiv 2002/46/EG.

2.3.6 Dessutom återfinns definitioner av grundläggande begrepp, t.ex. "traditionellt livsmedel från tredjeland" och "tidigare säker användning".

2.3.7 Nya livsmedel ska säkerhetsbedömas och godkännas genom ett fullt ut harmoniserat förfarande.

2.3.8 Ett nytt livsmedel får släppas ut på marknaden endast om det förs in i gemenskapsförteckningen och uppfyller följande villkor:

— Det utgör enligt tillgängliga vetenskapliga bevis ingen hälsorisk.

— Konsumenten får inte vilseledas.

— Det är inte näringsmässigt ofördelaktigt jämfört med ett traditionellt livsmedel som det är avsett att ersätta.

2.3.9 Det nuvarande systemet med individuella godkännanden ersätts med generella godkännanden.

2.3.10 Godkännanden av nya livsmedel ska läggas fram för kommissionen, som inhämtar ett vetenskapligt utlåtande från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) om eventuella hälsorisker. På basis av utlåtandet överväger kommissionen om det nya livsmedlet ska föras upp på förteckningen över nya livsmedel i unionen. Kommissionen biträds i detta sammanhang av den ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa (Standing Committee on the Food Chain and Animal Health, SCFAH).

2.3.11 För traditionella livsmedel från tredjeländer införs en säkerhetsbedömning och riskhantering, som bygger på historisk och säker användning av livsmedlet i ett tredjeland under minst 25 år.

2.3.12 Ifall det förekommer välgrundade invändningar avseende säkerheten hos ett traditionellt livsmedel från tredje land krävs det en utvärdering från Efsa. I detta fall tillämpas ungefär samma förfarande som det generella, men med kortare tidsfrister. Kommissionen kan på basis av Efsas utlåtande inleda uppföljning efter utsläppandet på marknaden om detta är motiverat med tanke på livsmedelssäkerheten.

2.3.13 I förslaget övervägs en rätt till uppgiftsskydd under en period på högst fem år i vederbörligen motiverade fall.

2.3.14 Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas i enlighet med förordningen.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kloning

3.1.1 EESK noterar bristen på tillräckliga tekniska och vetenskapliga kunskaper, problemen vad avser djurskydd samt medborgarnas och konsumenternas avståndstagande, men stöder ändå förslaget till direktiv, även om kommittén med hänsyn till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen, det internationella klimatet och de berörda sektorernas konkurrenskraft anser att det är nödvändigt att senare se över det tillfälliga förbudet mot kloning av djur.

3.1.2 EESK påminner om att medlemsstaterna har förbundit sig att se till "att ägaren eller uppfödaren vidtar alla rimliga mått och steg för att garantera välbefinnandet hos de djur de har hand om och för att se till att dessa djur inte utsätts för någon onödigt smärta, onödigt lidande eller onödigt skada" ⁽¹⁾.

3.1.3 Det är synnerligen viktigt att framhäva Efsas avgörande roll i utvärderingen av eventuella risker i anslutning till tekniker för kloning av djur samt myndighetens bidrag till beslutsfattandet på dess verksamhetsområde.

3.1.4 När det gäller djurens välbefinnande har Efsa konstaterat att det finns problem med koppling till såväl surrogatmoderdjurens som själva klonernas hälsa (ett stort antal missfall, bristande funktion i moderkakan, implanteringar i flera surrogatmoderdjur för att få fram en klon, ovanligt stora foster, dödsfall vid födseln), vilket gör kloningen till en teknik med hög dödlighet.

3.1.5 Kloningen medför problem för den biologiska mångfalden och risker för det genetiska arvet, vilket också skapar problem när det gäller motståndskraften mot nya risker och nya zoonotiska smittämnen som kommer till Europa (t. ex. Schmallenbergviruset).

3.1.6 EESK anser att kloning kan den utgöra ett hot mot högkvalitativ produktion och mot hållbarheten i den europeiska ekonomiska kedjan och livsmedelskedjan. Dessutom innebär en ökad användning av kloning för jordbruksyften en risk för en förmögenhetsöverföring från arbetstagare och producenter till de forskningscentrum som innehar patenten.

3.2 Försäljning av livsmedel framställda av klonade djur

3.2.1 EESK välkomnar förslaget till direktiv, även om kommittén med hänsyn till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen, det internationella klimatet och de berörda sektorernas konkurrenskraft anser att det är nödvändigt att senare se över det tillfälliga förbudet mot saluföring av livsmedel framställda av djurkloner. Vi noterar dock bristen på tillräckliga tekniska och vetenskapliga kunskaper, problemen vad avser djurskydd samt medborgarnas och konsumentorganisationernas avståndstagande från kloning.

3.2.2 Det är viktigt att värna om konsumenternas förtroende. Med tanke på avsaknaden av analytiska instrument som med tillräcklig säkerhet kan särskilja kloner och deras avkomma från konventionellt avlade djur och avsaknaden av tydliga och säkra system för spårbarhet och märkning vill kommittén varna för eventuella framtida negativa konsekvenser för marknaden för animaliska produkter.

3.2.3 EESK noterar att inga ansökningar om godkännande någonsin har lämnats in för saluföring av livsmedel framställda genom kloningsteknik.

⁽¹⁾ Rådets direktiv 98/58/EG (artikel 3).

3.2.4 EESK vill betona Efsas roll vid bedömningen av eventuella risker i anslutning till användningen av kloningsteknik.

3.2.5 I de bedömningar som Efsa har gjort konstateras att det inte finns något som tyder på skillnader i fråga om livsmedelssäkerhet när det gäller kött och mjölk från kloner, deras avkommor och ättlingar jämfört med kött och mjölk från konventionellt avlade djur.

3.2.6 Förbudet mot försäljning av livsmedel framställda av klonade djur grundas inte på kända hälsorisker utan på etiska hänsyn och hänsyn till djurens välbefinnande.

3.3 Nya livsmedel

3.3.1 EESK välkomnar förslaget att se över den befintliga lagstiftningen på området för nya livsmedel, eftersom lagstiftningen är från 1997 och stora framsteg har gjorts under de senaste 17 åren.

3.3.2 EESK anser att det är viktigt att förslaget är tillräckligt tydligt och heltäckande för att aktörerna ska kunna tillämpa det.

3.3.3 För att framsteg ska kunna göras på inre marknaden är det också viktigt att det fastställs ett centraliserat godkännandeförfarande och ett harmoniserat påföljdssystem.

3.3.4 EESK ser mycket positivt på den roll som kommissionen ger Efsa när det gäller riskbedömningen av nya livsmedel, eftersom det innebär en större säkerhet och ett ökat skydd för konsumenterna och även för branschen.

3.3.5 Enligt EESK:s uppfattning är begreppet "livsmedel som i betydande omfattning används som människoföda" inte tillräckligt tydligt.

3.3.6 Det måste fastställas tydliga kriterier som gör det möjligt att redovisa "uppgifter som visar på historisk och säker användning som livsmedel i ett tredjeland", vilket är ett krav för att kunna godkänna traditionella livsmedel från tredjeländer.

3.3.7 Kommittén är bekymrad över att de uppgifter som den sökande lägger fram för att få ett nytt livsmedel godkänt är konfidentiella.

3.3.8 EESK anser att de övergångsregler som anges i förslaget bör vidareutvecklas och förtydligas.

3.3.9 Det är också viktigt att kommissionen får stöd av Ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kloning

4.1.1 Kloning är för närvarande inte en teknik som används vid animalieproduktion i EU.

4.1.2 Kloning förekommer emellertid i Argentina, Brasilien, Kanada och USA, även om dessa länder inte har preciserat i vilken utsträckning klonade djur produceras.

4.1.3 Unionsmedborgarna har i huvudsak en negativ syn på användningen av kloningsteknik för produktionen av djur för animalieproduktion.

4.1.4 Eftersom förslaget till direktiv innehåller ett tillfälligt förbud att klona djur och släppa ut djurkloner och embryokloner på marknaden i EU, bör medlemsstaterna fastställa vilka åtgärder som behövs med avseende på provtagning och kontroll för att säkerställa genomförandet.

4.1.5 Det saknas fortfarande en allmänt antagen, godkänd och harmoniserad analysmetod på detta område. Därför anser vi att det är viktigt att kommissionen och medlemsstaterna tar itu med arbetet på detta område.

4.1.6 EESK vill även uppmana medlemsstaterna att harmonisera sanktionerna vid överträdelse i syfte att undvika att det uppstår områden där man är mindre strikt, eftersom det skulle kunna leda till en konkurrens som bygger på allt lägre standarder.

4.2 Försäljning av livsmedel framställda av klonade djur

4.2.1 Eftersom förslaget till direktiv innehåller ett tillfälligt förbud att kлона djur och släppa ut djurkloner och embryokloner på marknaden i EU, bör medlemsstaterna fastställa vilka åtgärder som behövs med avseende på provtagning och kontroll för att säkerställa genomförandet.

4.2.2 Det saknas fortfarande en erkänd, antagen och harmoniserad analysmetod på detta område. Därför anser vi att det är viktigt att kommissionen och medlemsstaterna tar itu med arbetet i detta avseende.

4.3 Nya livsmedel

4.3.1 Definitionen av nya livsmedel

Den definition av nya livsmedel som ges i förslaget tar utgångspunkt i konsumtionen, och definitionen bör förtydligas i syfte att undvika att den även kommer att omfatta livsmedelsprodukter som inte är nya livsmedel (t.ex. pizza med en ny sammansättning av ingredienser).

4.3.2 Begreppet väsentlig förändring

Man bör förtydliga kriterierna och fastställa vad som avses med "väsentlig förändring" så att man kan avgöra om ett nytt livsmedel omfattas av förslaget tillämpningsområde.

4.3.3 Begreppet "livsmedel som i betydande omfattning används som människoföda"

EESK uttrycker sin förvåning över begreppet "livsmedel som i betydande omfattning används som människoföda", eftersom det är tvetydigt (avses en region, ett land, ett geografiskt område eller en särskild befolkningsgrupp?).

4.3.4 Ett centraliserat godkännandeförfarande

I ett tidigare yttrande⁽²⁾ som till stora delar fortfarande gäller påpekade EESK följande: "Det är nödvändigt att centralisera bedömningen och godkännandet av nya livsmedel (till Efsa och kommissionen), men man bör även inrätta ett enkelt, tydligt, effektivt och detaljerat förfarande med tidsfrister [...]".

Även om vissa tidsfrister nämns i förslaget (t.ex. ska Efsa anta sitt yttrande inom nio månader, och efter ytterligare nio månader ska kommissionen lägga fram en genomförandeakt i anslutning till godkännandet av ett nytt livsmedel), krävs det större klarhet och precision för att aktörerna ska kunna veta i vilket skede deras ansökan befinner sig.

4.3.5 Förteckningar

I det tidigare nämnda yttrandet påpekade EESK att "Initiativet att utarbeta förteckningar med nya livsmedel [...] kommer att bidra till att konsumentinformationen förbättras och att företagets rättssäkerhet ökar. Modellen med förteckningar är inte ny utan blir allt vanligare (i detta sammanhang kan man bland annat nämna förordningen om näringspåståenden och hälsopåståenden och förordningen om tillsättning av vitaminer och mineralämnen)".

⁽²⁾ EUT C 224, 30.8.2008, s. 81.

Detta påpekande är fortfarande aktuellt med förbehållet att kommissionen nu lägger fram en enda förteckning, inte två separata.

4.3.6 Skyddet av immateriella rättigheter

I det nämnda yttrandet påpekade EESK vidare att "Utvecklingen av nya livsmedel kräver att företagen satsar stort på och investerar i FoU. I detta sammanhang är det inte bara nödvändigt att de får tillgång till enkla och snabba förfaranden till rimliga kostnader, utan även att kunskap och utveckling skyddas så att konkurrenskraften inte hämmas. Det är oklart vad det är för omfattning på det uppgiftsskydd som företagen i enlighet med förslaget ska ha rätt till (det finns endast hänvisningar till godkännanden och vad som händer när ansökningar får avslag etc.)".

Dessutom framhöll man följande: "Tack vare att den nya förordningen innehåller en sådan mekanism som uppgiftsskyddet kan företagen känna sig säkra när de avsätter ekonomiska resurser och personalresurser till ny utveckling. De kommer att uppfatta uppgiftsskyddet som en nödvändighet för att de ska kunna fortsätta sin innovationsverksamhet och bli allt konkurrenskraftigare på en marknad och inför konsumenter som blir allt mer krävande".

Dessa synpunkter är fortfarande fullt giltiga.

Bryssel den 30 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen – Att bygga stamnät för transporter: stamnätskorridorer och Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)”

COM(2013) 940 final

(2014/C 311/13)

Föredragande: **Pierre-Jean COULON**

Medföredragande: **Stefan BACK**

Den 13 februari 2014 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen: Att bygga stamnät för transporter: stamnätskorridorer och Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)”

COM(2013) 940 final.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 april 2014.

Vid sin 498:e plenarsession den 29–30 april 2014 (sammanträdet den 29 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 209 röster för, 4 röster emot och 4 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK välkomnar meddelandet, som vi betraktar som ett mycket viktigt och användbart stöd i samband med genomförandet av stamnätskorridorerna och de i förväg fastställda projekt som anges i del I i bilaga I till förordningen om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE-förordningen (EU) nr 1316/2013), på grundval av kriterierna i förordningen om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU (riktlinjerna – förordning (EU) nr 1315/2013).

1.2 EESK ser positivt på att meddelandet fokuserar på förvaltningssystemet som den viktigaste drivkraften för ett effektivt genomförande, och det stöd det utgör för utvecklingen av arbetsplanerna för stamnätskorridorerna. Detta är ett steg mot en samordnad, gränsöverskridande planering av korridorerna i syfte att koordinera kapaciteten och undvika flaskhalsar.

1.3 Kommittén understryker betydelsen av en balanserad och effektiv samverkan mellan samordnarna, vars verksamhet kommer att bli den avgörande faktorn för ett effektivt genomförande, samt av korridorsforumen och deras arbetsgrupper och särskilt de offentliga och privata aktörerna på olika nivåer, däribland det civila samhället.

1.4 Att säkerställa en tydlig och enhetlig samordning kommer att bli en utomordentligt krävande uppgift, med tanke på stamnätskorridorernas geografiska utbredning och behovet av samordning med andra initiativ, exempelvis järnvägstransportkorridorerna, som inrättades i enlighet med förordning (EU) nr 913/2010, initiativet Naiades II för utveckling av de inre vattenvägarna, sjömotorvägarna och det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg (ERTMS), samt behovet av att involvera privata och offentliga aktörer. Det förefaller dock som om det finns tillgängliga instrument, exempelvis arbetsgrupper, för att lösa detta problem.

1.5 Med tanke på EESK:s roll som en förbindelselänk mellan EU:s institutioner och det civila samhället, och mot bakgrund av initiativet att inleda en deltagarbaserad dialog med det civila samhället om genomförandet av vitboken om transportpolitiken 2011⁽¹⁾, anser vi att det skulle tillföra ett mervärde om en företrädare för EESK deltar i arbetet i varje korridorforum.

⁽¹⁾ EUT C 299, 4.10.2012, s. 170.

1.6 I detta sammanhang vill kommittén framhålla vikten av att förvaltningssystemet uppfattas som logiskt och öppet. Vi litar på att det kommer att göras tillräckliga ansträngningar för att säkerställa att detta viktiga mål uppnås för att stärka allmänhetens intresse och stöd när det gäller genomförandet av TEN-T.

1.7 EESK vill rikta uppmärksamheten mot den potentiella roll som grundliga och objektiva preliminära projektstudier kan spela som en del av ramen för en öppen dialog. Man bör även överväga om det finns behov av en mekanism för konfliktlösning.

1.8 Kommittén anser dock att det finns grundläggande svagheter beträffande effektiviteten hos ett förvaltningssystem som för varje beslut är helt och hållet beroende av medlemsstaternas samtycke, och som inte omfattas av ett effektivt rättssystem som säkerställer efterlevnaden när de mål som fastställts i riktlinjerna eller FSE-förordningen inte genomförs på ett tillfredsställande sätt.

1.9 Med tanke på att förvaltningssystemet har karaktär av "mjuk" lagstiftning, och att enighet bland medlemsstaterna och infrastrukturägarna är en nödvändig förutsättning för att fatta grundläggande beslut om utveckling av infrastruktur och nya anläggningsarbeten, blir medfinansiering från EU särskilt viktigt. Vi anser att medfinansiering från EU konsekvent måste användas som ett medel för att uppfylla ingångna avtal om anläggningsarbeten inom de fastställda tidsfristerna. Se även punkt 4.7 nedan.

1.10 Kommittén är också bekymrad över de ringa budgetmedel som är tillgängliga på EU-nivå och det långsamma tempo och de oklara framtidsutsikter som kännetecknar utvecklingen av alternativa finansieringsmekanismer, som exempelvis projektobligationer och offentlig-privata partnerskap.

2. Inledning

2.1 I december 2013 antog Europaparlamentet och rådet riktlinjerna och FSE-förordningen.

2.2 Riktlinjerna utgör en ny ram för anläggande av multimodal, gränsöverskridande infrastruktur för att underlätta en resurseffektiv och hållbar rörlighet för personer och varor i EU i syfte att förbättra EU:s tillgänglighet och konkurrenskraft 2030/2050.

2.3 I FSE-förordningen fastställs EU:s samfinansiering av transportinfrastrukturprojekt och därmed sammanhängande prioriteringar under den fleråriga budgetramen för perioden 2014–2020.

2.4 Riktlinjerna och FSE-förordningen utgör en viktig del när det gäller genomförandet av målen i vitboken om transportpolitiken 2011.

2.5 De viktigaste målen med meddelandet "Att bygga stomnät för transporter: stomnätskorridorer och Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)" (COM (2013) 940) är följande:

- Förklara hur kommissionen avser att stödja genomförandet av stomnätskorridorer och deras förvaltningsstruktur.
- Informera om tillgänglig budget, samt utvecklingen av finansieringsinstrumenten och finansieringsprioriteringarna.
- Ge vägledning för sökande/stödmottagare när det gäller projektförvaltning och kommissionens förväntningar.

2.6 Kommissionen har offentliggjort ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar som bifogas meddelandet, där man redogör för vilken planeringsmetod som använts för att identifiera stomnätet och det övergripande nätet enligt riktlinjerna (SWD (2013)542).

3. De viktigaste delarna i meddelandet

3.1 I meddelandet beskrivs stamnätskorridorernas roll och funktion. De europeiska samordnarnas och korridorforumets roller lyfts fram, eventuellt kompletterade med arbetsgrupper, som ett rådgivande organ och en länk mellan samordnaren och EU:s medlemsstater, myndigheter på alla nivåer och andra aktörer.

3.2 Samordnarens och forumets roll i samband med utarbetandet av arbetsplanen för varje enskild korridor fram till december 2014 beskrivs, liksom de berörda medlemsstaternas avgörande roll när det gäller genomförandet, bland annat forumets sammansättning och godkännandet av arbetsplanen. Arbetsplanen ska ses över 2017, samtidigt med kommissionens arbetsplan för genomförandet av FSE-förordningen, samt 2023. I arbetsplanen analyseras korridorernas aktuella situation, varvid flaskhalsar, problem rörande driftskompatibilitet och hinder av administrativ karaktär för optimala och hållbara multimodala transporttjänster kommer att identifieras. Vidare kommer den att innehålla förslag till lösningar, bland annat när det gäller finansiering.

3.3 I meddelandet omnämns också kortfattat de båda horisontella samordnarna, nämligen samordnaren för sjömotorvägar respektive det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg, ERTMS.

3.4 I meddelandet framhålls även vikten av samarbete mellan stamnätskorridorerna och de nio järnvägstransportkorridorer som inrättats i enlighet med förordning (EU) nr 913/2010 och som bör företrädas i korridorsforumet för stamnätskorridorerna. Även andra projekt omnämns, och kommissionens förhoppning är att de aktörer som deltar i dessa projekt även ska intressera sig för korridorsforumen och bidra till arbetsplanen för korridorerna.

3.5 Marco Polo-initiativet kommer att få en fortsättning, men det kommer att finansieras enligt FSE-förordningen som en innovativ och hållbar godstransporttjänst kopplad till riktlinjerna.

3.6 Återstoden av meddelandet behandlar finansiella prioriteringar enligt FSE-förordningen, där korridorprojekten prioriteras (gränsöverskridande projekt, flaskhalsar och multimodala projekt). Det innehåller även en översikt över finansieringsprioriteringar utöver korridorerna, bland annat ett mindre belopp för projekt inom det övergripande nätet.

3.7 I meddelandet anger kommissionen sina principer för förvaltning av anslagen och sina förväntningar beträffande projekten. Det framgår att kommissionen kommer att behålla befogenheten att delvis finansiera ett projekt, om det innehåller delar som inte stämmer överens med de fastställda prioriteringarna. Förseningar eller bristfällig förvaltning av projekt kan leda till att medlen minskas eller dras in och omfördelas. Finansieringsbeloppen till bygg- och anläggningsarbeten kommer huvudsakligen att grundas på kostnads-nyttoanalyser och deras relevans i förhållande till arbetsplanerna för korridoren inom de maximigränser som fastställs i FSE-förordningen.

3.8 Av de sammanlagt 26,3 miljarder euro som avsatts till TEN-T för perioden 2014–2020 har 11,3 miljarder reserverats för sammanhållningsländerna. Det belopp som reserverats för dessa länder kommer att i sin helhet användas till i förväg fastställda projekt inom ramen för stamnätet i dessa länder, i enlighet med definitionen i bilaga I till FSE-förordningen. Medlen kommer att fördelas mellan länderna enligt samma principer som medlen från Sammanhållningsfonden 2014–2016. Eftersom Sammanhållningsfondens principer ska tillämpas kommer det finansiella stödet att överskrida det normala taket för TEN-T, men annars kommer principerna för styrelseformer och förvaltning att vara desamma. Särskilda insatser för att stödja programmets åtgärder i sammanhållningsländerna kommer att göras.

3.9 Meddelandet innehåller slutligen en kortfattad beskrivning av utvecklingsplanerna och de resurser som reserverats för utveckling av finansiella instrument. Slutsatsen är att det belopp som reserveras för detta projekt i hög grad kommer att bero på instrumentens genomslag på marknaden.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK välkomnar meddelandet, som är ett värdefullt stöd till de aktörer som är involverade i utvecklingen av TEN-T-nätet. Även om det har störst mervärde för aktörer som är engagerade i ett i förväg fastställt projekt enligt bilaga I till FSE-förordningen och som deltar i arbetet med en stomnätskorridor, är det även av intresse för andra aktörer.

4.2 Meddelandet går längre än riktlinjerna och FSE-förordningen på ett antal punkter, vilket ökar aktörernas möjligheter att vara proaktiva och optimera sin planering. EESK konstaterar att flera av de frågor som tas upp i meddelandet har framförts av kommittén i yttrandena om förslaget till riktlinjer⁽²⁾ och förslaget till FSE-förordning⁽³⁾.

4.3 EESK anser att meddelandet har de egenskaper som behövs för att vara ett användbart verktyg när det gäller att stödja genomförandet av TEN-T-riktlinjerna och inspirera till beteendemönster som kommer att förbättra det gränsöverskridande samarbetet mellan berörda parter, samt skapa samverkans effekter mellan de olika program som anges i meddelandet.

4.4 Kommittén vill emellertid framföra en rad synpunkter i syfte att klargöra vissa punkter, så att meddelandet kan tjäna sitt syfte på ett ännu effektivare sätt.

4.5 Förvaltningsstrukturen, med samordnaren, korridorsforumet och arbetsplanen för varje stomnätskorridor har potential att påskynda förverkligandet av stomnätskorridorerna så att i förväg fastställda projekt genomförs som planerat. Därför är det viktigt att förvaltningsstrukturen fastställs, och att arbetet inleds så snart som möjligt. EESK välkomnar därför att man i meddelandet strävat efter att planera för att börja använda förvaltningssystemet och utarbeta arbetsplanen.

4.6 Kommittén skulle emellertid vilja ta tillfället i akt att beklaga att det förvaltningssystem som ursprungligen föreslagits för stomnätskorridorerna har försvagats något i jämförelse med kommissionens förslag till riktlinjer (COM(2011) 650 final/2 – 2011/0294 (COD)). Enligt EESK är en lämplig kontroll av genomförandet av avgörande betydelse.

4.7 Mot denna bakgrund vill kommittén framhålla vikten av en fast planering av anläggningsarbeten som samordnas och beslutas i samarbete mellan kommissionen, medlemsstaterna och infrastrukturägarna. Detta är en avgörande faktor för en framgångsrik förbättring av TEN-T. Vi anser att en av samordnarnas viktigaste uppgifter bör vara att främja dessa samordningsförfaranden så att de resulterar i bindande avtal, samt att genom sitt inflytande se till att avtalen hålls. Utbetalning av EU-medel skulle kunna användas för att säkerställa både ingående och genomförande av avtalen.

4.8 Å andra sidan välkomnar EESK bestämmelserna i artikel 50 i riktlinjerna om att involvera offentliga och privata berörda parter som en grundval för den dialogkultur som också omnämns i meddelandet⁽⁴⁾. Det är viktigt att dialogen, även med allmänheten, inleds i ett tidigt skede för att skapa öppenhet och förtroende.

4.9 Vad gäller samordnarens uppdrag vill EESK framhålla hur betydelsefulla dennes uppgifter är och de möjligheter som tjänsten innebär när det gäller att lösa problem och bidra till att arbetet med de berörda korridorerna går framåt. Samordnarna har också ett särskilt ansvar när det gäller att säkerställa att den överordnade utvecklingen av korridorerna blir en harmonisk del av utvecklingen av ett gemensamt, tekniskt interoperabelt, hållbart och produktivt europeiskt transportområde. En viktig förutsättning för detta är att samordnaren beviljas tillräckliga sekretariatsresurser.

⁽²⁾ EUT C 143, 22.5.2012, s. 130.

⁽³⁾ EUT C 143, 22.5.2012, s. 134.

⁽⁴⁾ EUT C 299, 4.10.2012, s. 170.

4.10 Kommittén understryker att korridorsforumet bör bestå av företrädare för samtliga intressegrupper, exempelvis nationella, regionala och lokala myndigheter, marknadsaktörer, anställda från de berörda sektorerna, arbetsmarknadsparterna och användarna för att forumet ska vara trovärdigt och för att säkerställa att man får så många användbara bidrag som möjligt.

4.11 Det är viktigt att det råder samstämmighet mellan planeringen i arbetsplanerna för korridorerna och den fleråriga arbetsplan som ska fastställas av kommissionen i enlighet med FSE-förordningen. Detta kommer troligen inte att bli något problem med tanke på de gemensamma prioriteringar som anges i meddelandet och förteckningen över de i förväg fastställda projekten i bilaga I till FSE-förordningen. Eftersom det förefaller som om respektive planer kommer att utarbetas parallellt vill vi i detta avseende betona vikten av instruktionerna i meddelandet, på grundval av bestämmelserna i riktlinjerna och FSE-förordningen.

4.12 Kommittén ser positivt på att det i meddelandet med rätta läggs stor vikt vid samordning av korridoråtgärderna med järnvägstransportkorridorerna (förordning (EU) nr 913/2010), Naiades II-programmet för inre vattenvägar (COM(2013) 623 final), hamninitiativet som syftar till att förbättra effektiviteten i hamnarna (COM(2013) 295 final) och projekt för hållbar utveckling i syfte att undvika dubbelarbete och skapa synergier. EESK beklagar att det inte finns något system eller några bestämmelser för denna samordning, med undantag av den skyldighet som fastställs i riktlinjerna för samarbetet mellan stamnätskorridoren och järnvägstransportkorridorerna, där det även finns en bestämmelse om att relevanta järnvägskorridorer ska företrädas i korridorsforumet. Kommittén frågar sig om det inte vore lämpligt att säkerställa att andra projekt eller program som är relevanta för de enskilda korridorerna företräds i korridorsforumet. Ett exempel på ett sådant projekt är "Swiftly Green", som är ett gränsöverskridande projekt inom kategorin gröna korridorer, med en geografisk spridning som innebär att det är relevant för stamnätskorridoren Nordsjön–Medelhavet. Med tanke på den betydelse som sjömotorvägarna tillmätts i meddelandet skulle detta också kunna gälla de pågående projekten med sjömotorvägar i en viss korridor. EESK anser i vilket fall som helst att man måste ta hänsyn till det arbete som redan utförts, och att befintlig infrastruktur så långt det är möjligt ska användas.

4.13 Liknande problem som de som förekommer mellan olika typer av korridorer eller projekt kan uppstå när stamnätskorridorerna korsar eller överlappar varandra. Det är viktigt att finna metoder för att ta itu med sådana situationer på ett öppet och effektivt sätt.

4.14 Det finns ett inneboende motsatsförhållande mellan förvaltningsstrukturen för korridorerna och kommissionens beslut om finansiering i enlighet med specifika kriterier och oberoende av korridorernas förvaltningsstruktur. I detta avseende uppskattar kommittén att man i meddelandet erkänner betydelsen av arbetsplanerna för korridorerna med avseende på beslut om finansiering.

4.15 EESK noterar den praktiska och formella betydelse som stamnätskorridorerna och deras förvaltningsstruktur har, och att fokus riktas mot deras administrativa resurser och finansiering. Kommittén vill emellertid upprepa sin fråga från yttrandet om förslaget till riktlinjer om huruvida stamnätskorridorerna inte är den tredje och högst rankade kategorin i TEN-T-nätverket ⁽⁵⁾.

4.16 Kommittén stöder prioriteringarna i meddelandet och noterar att järnvägs- och sjömotorvägsförbindelser, särskilt mellan öar eller halvöar och fastlandet, och åtgärder för att minska transportsektorns koldioxidutsläpp är högt prioriterade. I detta sammanhang noterar EESK sjöförbindelserna över Östersjön, Nordsjön och Biscayabukten, samt mellan en rad Medelhavshamnar, vilka alla innebär att transporter till lands blir kortare och/eller att det utvecklas kombinerade transporter.

4.17 Kommittén är bekymrad över att de tillgängliga EU-medlen är otillräckliga och över osäkerheten när det gäller möjligheterna att ta fram alternativa finansieringsmekanismer, exempelvis projektobligationer och offentlig-privata partnerskap.

⁽⁵⁾ EUT C 143, 22.5.2012, s. 130.

5. Särskilda kommentarer

5.1 EESK konstaterar att summan av de belopp som föreslagits för EU-medfinansiering av prioriteringarna i meddelandet ser ut att överstiga det belopp som finns tillgängligt. Ingenting tyder på att man har övervägt möjligheterna att använda finansiella instrument eller i vilken utsträckning.

5.2 I meddelandet läggs stor vikt vid kostnads–nyttoanalyser för bedömning av projekt. När det gäller projekt i sammanhållningsländerna hänvisas i meddelandet till en specifik metod för att beräkna lönsamheten när medel från sammanhållningsfonderna används. Man hänvisar inte till denna metod i samband med icke-sammanhållningsländer, där man istället hänvisar till en erkänd metod. Kommittén undrar om man inte skulle kunna föreslå en eller flera rekommenderade metoder, exempelvis i samband med ansökningsomgångarna. På så sätt skulle man kunna öka insynen och skapa lika villkor. Det skulle vara att gå ett steg längre än offentliggörandet av de grundläggande principer för bedömning av kostnad–nytta och det europeiska mervärde som anges i artikel 51 i riktlinjerna.

5.3 Det är nödvändigt att ta hänsyn till sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter i samband med bedömningen av projekt i enlighet med Europa 2020-strategin. Detta betyder att man måste förvissa sig om att den planerade infrastrukturen motsvarar de verkliga behoven och att den kommer att användas på ett lämpligt sätt.

5.4 Det alternativ som nämns i FSE-förordningen om en ökad användning av innovativa finansiella instrument för finansiering av TEN-T behandlas mycket kortfattat i meddelandet. Den viktigaste frågan som ställs handlar om acceptans på marknaden, en fråga som hittills verkar vara obesvarad. Kommittén noterar detta och hänvisar till sina kommentarer i ovannämnda yttranden om förslaget till riktlinjer och förslaget till FSE-förordning, samt sitt yttrande om initiativet om projektobligationer⁽⁶⁾. I detta sammanhang vill EESK även rikta uppmärksamheten mot det positiva mottagandet av de projekt som lanserades under testperioden för projektobligationer på marknaden och den kommande utvärderingen av projektobligationernas försöksperiod.

Bryssel den 29 april 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ EUT C 143, 22.5.2012, s. 134.

ISSN 1977-1061 (elektronisk utgåva)
ISSN 1725-2504 (pappersutgåva)



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV