Europeiska unionens
officiella tidning

C 451

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtiosjunde årgången

16 december 2014

Innehållsförteckning

I *Resolutioner, rekommendationer och yttranden*

YTTRANDEN

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

EESK:s 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014

2014/C 451/01 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s invandringspolitik och förbindelserna med tredjeländer — (förberedande yttrande) . . . 1

2014/C 451/02 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Fullbordande av Ekonomiska och monetära unionen – Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs förslag inför nästa lagstiftningsperiod i EU” — (yttrande på eget initiativ) . . . 10

2014/C 451/03 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Finansiering för företag: en undersökning av alternativa finansieringsmekanismer” — (yttrande på eget initiativ). . . . 20

2014/C 451/04 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Det digitala samhället: tillgång, utbildning, sysselsättning och verktyg för jämställdhet” — (yttrande på eget initiativ) . . . 25

2014/C 451/05 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”It-angrepp i EU” — (yttrande på eget initiativ) . . . 31

2014/C 451/06 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Att göra processen för anslutning till EU mer öppen och inkluderande” — (yttrande på eget initiativ) . . . 39

III *Förberedande akter*

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:s 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014

2014/C 451/07 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om strukturella åtgärder för att förbättra motståndskraften hos EU:s kreditinstitut” — *COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD)* . . . 45

SV

2014/C 451/08 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen: En färdplan för fullbordandet av den inre marknaden för paketleveranser – Bygga upp förtroendet för leveranstjänster och uppmuntra nätförsäljning” — *COM(2013) 886 final* 51

2014/C 451/09 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering och öppenhet om och insyn i transaktioner för värdepappersfinansiering” — *COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD)* 59

2014/C 451/10 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En europeisk strategi för ökad tillväxt och sysselsättning inom kust- och havsturism” — *COM(2014) 86 final* 64

2014/C 451/11 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Ta tillvara på möjligheterna med gräsrotsfinansiering i Europeiska unionen” — *COM(2014) 172 final*. . . 69

2014/C 451/12 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om personlig skyddsutrustning” — *COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD)* . . . 76

2014/C 451/13 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om linbaneanläggningar” — *COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD)* 81

2014/C 451/14 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2007/36/EG vad gäller uppmuntrande av aktieägares långsiktiga engagemang och direktiv 2013/34/EU vad gäller vissa inslag i årsberättelsen om företagsstyrning” — *COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD)*. 87

2014/C 451/15 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin” — *COM(2014) 168 final*. 91

2014/C 451/16 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Ett öppet och säkert EU” — *COM(2014) 154 final* 96

2014/C 451/17 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU” — *COM(2014) 144 final* 104

2014/C 451/18 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (omarbetning)” — *COM(2014) 167 final – 2014/91 (COD)* 109

2014/C 451/19 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”EU:s kvalitetskriterier för planering för förändringar och omstruktureringar” — *COM(2013) 882 final* 116

2014/C 451/20 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Översyn av gemenskapsriktlinjerna för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser” — *C(2014) 963 final* 123

2014/C 451/21 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn” — *COM(2013) 659 final* 127

2014/C 451/22 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Ett program för ren luft i Europa” — *COM(2013) 918 final*, ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och om ändring av direktiv 2003/35/EG” — *COM(2013) 920 final – 2013/443 (COD)*, ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar” — *COM(2013) 919 final – 2013/442 (COD)*, ”Förslag till rådets beslut om godtagande av ändringen av 1999 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon” — *COM (2013) 917 final*. 134

2014/C 451/23 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1308/2013 och (EU) nr 1306/2013 vad gäller stödordningen för utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk i skolor” — *COM(2014) 32 final – 2014/14 (COD)* 142

2014/C 451/24 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Internetpolitik och förvaltning av internet – Europas roll i utformningen av framtidens internetförvaltning” — *COM(2014) 72 final*. 145

2014/C 451/25 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015: riskhantering för att skapa motståndskraft” — *COM(2014) 216 final* 152

2014/C 451/26 Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphävande av rådets direktiv 93/5/EEG av den 25 februari 1993 om hjälp till kommissionen och samarbete från medlemsstaternas sida vid den vetenskapliga granskningen av livsmedelsfrågor” — *COM(2014) 246 final – 2014/132 COD* 157

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 500:E PLENARSESSION DEN 9–10 JULI 2014

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s invandringspolitik och förbindelserna med tredjeländer

(förberedande yttrande)

(2014/C 451/01)

Föredragande: **Panagiotis GKOFAS**

Medföredragande: **Luis Miguel Pariza CASTAÑOS**

Den 6 december 2013 beslutade det grekiska ordförandeskapet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt be Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

"EU:s invandringspolitik och förbindelserna med tredjeländer".

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 64 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Syftet med detta yttrande är att bidra till det grekiska ordförandeskapets arbete samt att ge kontinuitet under det italienska ordförandeskapet för att säkerställa att den externa dimensionen av EU:s invandrings- och asylpolitik stärks. Invandring är en mycket komplex fråga som kräver samarbete mellan många aktörer och en gemensam och heltäckande hantering från EU:s sida, både på internationell nivå och på EU-nivå ([1]).

1.2 EU kan inte längre behandla invandringspolitiken som en nästan uteslutande intern fråga för medlemsstaterna. Det är denna felsyn som är orsaken till vissa av våra misstag. EESK anser att EU måste hantera invandringen inom ramen för en övergripande strategi som inbegriper såväl den **interna** som den **externa** dimensionen: Den interna hanteringen av migrationsströmmar och samarbetet med tredjeländer måste ingå som komponenter i en gemensam politik om denna ska vara effektiv.

1.3 Vi måste ta ett helhetsgrepp på den **utmaning som människors rörlighet innebär** i en **globaliserad ekonomi**. Invandring och rörlighet hänger ihop. Internationell dialog om rörlighet för personer och migration bör kopplas till andra EU-politiska frågor såsom handel, utvecklingssamarbete, mänskliga rättigheter och säkerhet.

1.4 EU:s medlemsstater kan inte hantera invandring och asyl på ett adekvat sätt var för sig. Därför läggs i fördraget grunden till en gemensam politik, där första steget är harmoniserad lagstiftning. Principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning måste stärkas.

([1]) Se REX/375 och REX/351.

1.5 EU bör ta ansvar för kontrollen av de yttre gränserna, dvs. hela Europeiska unionens gränser inom Schengenområdet. Frontex bör bli en europeisk gränsbevakningstjänst. EU måste förstärka solidariteten mellan medlemsstaterna och säkerställa en bättre ansvarsfördelning.

1.6 Vissa regioner i Europa står inför särskilda problem på grund av sitt geografiska läge eftersom de utgör mellanstationer för irreguljär invandring och ibland får ta emot fler personer än de klarar av. Europeiska unionen måste inrätta förfaranden för en förbättrad ansvarsfördelning och för finansiellt och operativt stöd, samt stöd vad avser mottagande.

1.7 I en globaliserad värld måste EU samarbeta med tredjeländer och internationella institutioner för att främja en internationell rättslig ram för migration och rörlighet.

1.8 EESK anser att invandringen måste hanteras på tre platser som hänger samman med varandra: i invandrarnas **ursprungsländer**, i **transitländerna** och i **destinationsländerna**, i detta fall EU, **eftersom man endast på detta sätt kan hantera migrationsströmmarna effektivt**.

1.9 Invandrings- och asylpolitiken bör samordnas bättre med EU:s utrikespolitik. Europeiska utrikestjänsten bör axla sin roll och ta ansvar för invandrings-, asyl- och gränsförvaltningspolitiken i syfte att säkerställa en större enhetlighet. EESK, som har bidragit till det grekiska ordförandeskapets arbete, välkomnar införandet av den yttre dimensionen av migration, asyl och gränsförvaltning i de strategiska riktlinjer som antogs av Europeiska rådet den 26–27 juni 2014. Man bör också stärka parlamentets roll på dessa områden.

1.10 Inom ramen för den övergripande strategin för migration och rörlighet bör EU ingå avtal med tredjeländer, särskilt med grannländerna samt invandrarnas ursprungsländer och transitländerna.

1.11 Kommittén föreslår att man i detta syfte ska utöka dialogen med dessa länder för att ingå nya rörlighets- och migrationspartnerskap med ett bredare innehåll, såsom anges i punkterna 1.3 och 5.1.6.

1.12 Partnerskapen för rörlighet inbegriper ett antal begränsningar som måste övervinnas under kommande år, eftersom partnerskapen inte är bindande för parterna. Flexibiliteten gör det möjligt att nå politiska överenskommelser utan att fastställa rättsliga skyldigheter, men enligt EESK:s uppfattning bör de omvandlas till bindande internationella avtal.

1.13 Rörlighetspartnerskapens prioriteringar bör omfatta aspekter som avser ekonomisk migration och rörlighet: Förutom säkerhet, återsändande och gränsövervakning bör man i högre grad prioritera organisationen av laglig migration och visumpolitiken, erkännandet av kvalifikationer, sociala trygghetsförmåner och migrationens och rörlighetens bidrag till utveckling.

1.14 EESK föreslår att EU inrättar migrationskontor i ursprungsländerna, förvaltade av kommissionen med personal från utrikestjänsten, GD Inrikes frågor och GD Sysselsättning. EU:s webbportal för invandringspolitik är ett användbart men otillräckligt verktyg. Den måste bli tillgänglig på flera språk och ha en mer interaktiv karaktär.

1.15 Det är nödvändigt att förbättra samarbetet med ursprungs- och transitländerna samt att förebygga och undvika irreguljär invandring. Det är också nödvändigt att använda informationskampanjer och att effektivt bekämpa kriminella nätverk för människohandel och smuggling av invandrare. Polissamarbete och straffrättsligt samarbete är nödvändigt i kampen mot kriminella nätverk. Människohandlarna och människosmugglarna äventyrar människors liv och säkerhet för att genom brott uppnå ekonomiska fördelar. Inom ramen för partnerskapen för rörlighet bör det utarbetas nya system för samarbete vid gränskontroller och i samband med frivilligt återvändande.

1.16 Lika avgörande är det med ekonomiskt bistånd och utvecklingsprogram som baseras på **principen om positiv villkorlighet (”mer ger mer”)** samt att man samtidigt hanterar de olika faktorer som berör invandring, vilket inbegriper en politik på området återvändande och återtagande. På samma sätt är det viktigt att det civila samhällets organisationer och deras involvering i partnerskapen för rörlighet stärks.

1.17 EESK efterlyser även samarbete mellan Frontex och Europol för att bekämpa organiserad brottslighet, särskilt människohandel och smuggling av invandrare, samt ett nära samarbete med människorättsorganisationer, såsom Internationella organisationen för migration, FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och Internationella centret för migrationsutveckling (ICMPD). Vidare stöder EESK kommissionens förordningar om en mer flexibel förvaltning av asyl- och migrationsfonden och fonden för inre säkerhet från 2014 och framåt.

1.18 På EU-nivå bör det inrättas en lämpligt utformad och enhetlig gemensam europeisk politik för invandring. Den bör baseras på stöd och åtaganden som är ömsesidiga från alla medlemsstaters sida. EU måste anta en effektiv återvändandepolitik, baserad på internationella fördrag om återsändande och återtagande. EU:s gränser, inklusive sjögränserna för de EU-medlemsstater som ligger vid Medelhavet, är samtliga medlemsstaters gränser, och därför är det samtliga medlemsstaters ansvar att aktivt säkerställa gränsskyddet i enlighet med fördragen.

1.19 De irreguljära invandrarnas rättigheter ska alltid respekteras, då de räddas eller tas emot, då de beviljas status som skyddsbehövande, då de befinner sig i en irreguljär situation som ”papperslösa” eller då de återsänds till sitt ursprungsland. Fler och bättre tillfälliga vistelse- och mottagningscentrum för invandrare bör inrättas i alla medlemsstater, med stöd av hela EU, och man bör uppmärksamma förhållandena när det gäller hälsa och medicinsk hjälp samt en snabbare granskning av ansökningarna om asyl eller socialt bistånd. EESK vidhåller sitt motstånd till kvarhållande av asylsökande och irreguljära invandrare i förvarsanläggningar, särskilt barn, ensamkommande minderåriga, gravida kvinnor och personer med allvarliga sjukdomar.

1.20 Kommittén noterar med oro den ökande intolerans, rasism och främlingsfientlighet som Europas invandrare utsätts för, och är också oroad över att skyddet av de grundläggande rättigheterna i vissa medlemsstater håller på att försämras.

1.21 Samtliga EU-institutioner har understrukit invandringens betydelse för EU, av både ekonomiska och demografiska skäl. Det är något som även framhålls i Europa 2020-strategin. Den europeiska invandringspolitiken måste, såsom EESK vid flera tillfällen har påpekat, därför vara proaktiv och värna om de mänskliga rättigheterna, bekämpa arbetskraftsrelaterad och social diskriminering samt vidareutveckla integrationsagendan.

1.22 Europeiska unionen bör ha ett gemensamt asylsystem med en harmoniserad lagstiftning. Dublinkonventionen bör ersättas av ett system med större solidaritet inom EU som beaktar de asylsökandes egna önskemål och säkerställer en mer proportionerlig ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

1.23 I den nya förordningen om **asyl-, migrations- och integrationsfonden** läggs särskild vikt vid nödsituationer och kriser. EESK ställer sig bakom kommissionens förslag om att säkerställa en flexibel mekanism för åtgärder på EU-nivå med tillräckliga finansiella resurser för att hantera nödsituationer. Ankomsten av ett stort antal personer från Syrien och krigsdrabbade områden i Afrika innebär att EU måste mobilisera sig eftersom det handlar om humanitära nödsituationer.

2. **Inledning**

Avsaknaden av en gemensam europeisk invandringspolitik, den senaste tidens tragiska händelser då människor som påträffas döda längs Libyens, Maltas, Greklands, Italiens och Spaniens kust, det växande antalet flyktingar som anländer vid Syriens gränser, problemets komplexitet och mängden människor det rör sig om – allt detta sätter en avsevärd press på framför allt Medelhavsländernas förmåga att bemöta problemen. Därför välkomnar vi det faktum att Italien, den medlemsstat som för närvarande innehar EU:s ordförandeskap, i likhet med det avgående grekiska ordförandeskapet kommer att prioritera invandringsfrågorna.

3. **Europa och den internationella migrationsstyrningen**

3.1 Under 2000-talet kommer rörligheten för personer och migrationsströmmarna att öka. För närvarande är det endast 3 % av världens befolkning som bor utanför sitt födelseland, men tendensen är att förflyttningarna kommer att öka i framtiden (den årliga ökningen ligger på 3 %). Det bör vidare påpekas att migrationsströmmarna håller på att öka mellan länderna i söder, framför allt till de så kallade tillväxtekonomierna. Rörligheten mellan EU:s medlemsstater ([2]) och inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ökar också.

3.2 Fattigdom, arbetslöshet, befolkningsutveckling, bristande möjligheter, konflikter, miljökatastrofer och klimatförändringar är några av de bakomliggande orsakerna till de internationella migrationsströmmarna.

3.3 EESK har föreslagit att EU på det utrikespolitiska planet bör främja ett internationellt regelverk för migration och rörlighet som ska minska pressen på medlemsstaterna. Denna internationella rättsliga ram bör omfatta ILO:s viktigaste konventioner och FN:s internationella konvention om skydd av alla migrerande arbetstagares och deras familjemedlemmars rättigheter. Denna konvention har ännu inte ratificerats av EU:s medlemsstater ([3]). EESK vill uppmana Europeiska kommissionen att utarbeta en rapport om de åtgärder som medlemsstaterna vidtar i syfte att bana väg för en ratificering av konventionen inom den närmaste framtiden.

3.4 Huvudsyftet med detta yttrande är att granska och lyfta fram de viktigaste frågorna kring invandring i allmänhet, såsom tidigare angetts, i syfte att hitta övergripande lösningar som kan säkerställa en invandringspolitik som är effektiv men som även respekterar invandrarnas rättigheter.

4. **Den interna dimensionen: EU:s gemensamma invandrings-, asyl- och integrationspolitik**

4.1 *Den gemensamma invandringspolitiken*

4.1.1 De tio senaste åren har EU successivt antagit ett **gemensamt rättsligt ramverk** för sådana aspekter som rör ställningen som varaktigt bosatt och familjeåterförening. Inresevillkoren för studerande och forskare har harmoniserats, och det finns ett ”blåkort” för högkvalificerade migranter. Sektorsövergripande lagstiftning har också antagits, med ett kombinerat tillstånd för migrerande arbetstagare samt direktivet om säsongsarbetare och direktivet om inresa för personer som är föremål för företagsintern överföring.

EU måste stimulera den gemensamma politiken för arbetskraftsinvandring och utarbeta en rättslig ram som är sammanhängande, övergripande och horisontell och som utgår från respekten för arbetstagarnas rättigheter, principen om likabehandling och företagens behov samt bygger på laglig anställning av migrerande arbetstagare. Det behövs en lagstiftning och ett samarbete med urspungsländerna som möjliggör arbetskraftsinvandring via lagliga kanaler som är öppna för insyn, både när det gäller högkvalificerat och mindre kvalificerat arbete.

Det behövs en övergripande och enhetlig invandrings-, asyl- och gränsförvaltningspolitik och en harmonisering av lagstiftningen som aktivt involverar medlemsstaterna, Europeiska kommissionens administration, Europeiska utrikestjänsten och relevanta EU-organ.

4.1.2 EESK och kommissionen bedriver ett nära samarbete på det **integrationspolitiska området**. Inom ramen för ett antal gemensamma grundprinciper utarbetar EU en agenda för integration, som också har tillgång till en ekonomisk fond. EESK och kommissionen kommer att fortsätta att samarbeta inom ramen för det europeiska integrationsforumet.

4.2 *Ett gemensamt asylsystem*

4.2.1 EU är på väg att etablera ett **gemensamt asylsystem** och en harmoniserad lagstiftning, men situationen är fortfarande långt från tillfredsställande eftersom medlemsstaternas politik och lagstiftning fortfarande skiljer sig åt ([4]).

([2]) Se SOC/373.
([3]) EUT C 191, 29.6.2012, s. 134-141
([4]) EU har i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, stadgan om de grundläggande rättigheterna och internationella konventioner vissa skyldigheter när det gäller asylpolitiken.

4.2.2 Kommittén har kritiserat det faktum att det på asylområdet råder begränsad solidaritet inom EU, eftersom 90 % av ansökningarna behandlades i endast tio medlemsstater. Relativt sett är trycket störst i de minsta länderna såsom Malta och Cypern och även Grekland.

4.2.3 I **Dublinkonventionen** fastställs vilken medlemsstat som ansvarar för att utvärdera varje asylansökan, men EESK anser inte att systemet främjar solidaritet mellan EU:s medlemsstater. Asylsökande bör kunna lämna in sin ansökan i vilken medlemsstat som helst. På medellång sikt måste EU ges nya befogenheter för att kunna säkerställa att unionen och inte de nationella myndigheterna handlägger ansökningarna. På det viset skulle ansökningarna behandlas mycket snabbare och villkoren för beviljande av asyl skulle också förbättras. Dublinkonventionen bör med andra ord ersättas av ett system med större solidaritet inom EU som beaktar de asylsökandes egna önskemål och säkerställer en mer proportionerlig ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

4.2.4 För att hjälpa medlemsstaterna att utveckla ett nytt asylsystem har man inrättat **Europeiska stödkontoret för asylfrågor** (Easo), som också ger tekniskt och operativt bistånd. Easo bör ha befogenhet att utvärdera de nationella asylsystemen och deras förenlighet med europeisk och internationell rätt och med de grundläggande rättigheterna.

4.2.5 EESK föreslår att man utökar **vidarebosättningsprogrammen** för förflyttning av flyktingar från länder utanför EU till EU, i samarbete med tredjeländer och UNHCR.

4.2.6 Kommittén föreslår också att man utökar **programmen för omplacering** inom EU genom att erbjuda ekonomiska incitament till de medlemsstater som förpliktigar sig till detta. Kommittén anser att det för närvarande råder mycket begränsad solidaritet mellan medlemsstaterna när det gäller vidarebosättning och omplacering av personer som beviljats skydd och av asylsökande.

4.2.7 Omplacering bör utföras på grundval av en permanent och etablerad mekanism. Kommissionen bör med anledning av detta lägga fram ett lagstiftningsförslag om en permanent och effektiv EU-mekanism för omplacering av asylsökande, som bygger på en europeisk fördelningsnyckel i enlighet med Europaparlamentets betänkande om ökad solidaritet inom EU på asylområdet (2012/2032 INI). För att garantera att mekanismen blir så effektiv som möjligt bör detta lagstiftningsförslag även beakta de praktiska erfarenheter man gjort inom pilotprojektet Eurema på Malta ([5]).

4.3 *Förhindra irreguljär invandring*

EESK anser att det krävs större solidaritet inom EU. Vissa regioner i Europa står inför särskilda problem på grund av sitt geografiska läge, eftersom de utgör mellanstationer för irreguljär invandring och ofta får ta emot fler personer än de klarar av. Europeiska unionen måste inrätta förfaranden för finansiellt och operativt stöd, samt stöd vad avser mottagande, och bland flera andra faktorer ta hänsyn till den ekonomiska och sociala situationen i de enskilda medlemsstaterna.

4.3.1 Den koppling mellan invandring och brottslighet som brukar göras i vissa politiska resonemang saknar verklighetsförankring och bidrar till ökad främlingsfientlighet. Den största delen av de invandrare som befinner sig i en irreguljär situation kommer hit på laglig väg med hjälp av ett visum för kortare vistelse och förlänger sedan vistelsen, eller så har de ett tillfälligt uppehållstillstånd och åker inte tillbaka när det löper ut.

4.3.2 En stor del av dessa människor arbetar under orättvisa anställningsvillkor, eller till och med helt utanför arbetsrätten, eller så arbetar de inom den odeklarerade ekonomin och är socialt utestängda. Mot bakgrund av vissa situationer av denna art har det civila samhällets organisationer och EESK stött förfaranden för att regularisera situationen för irreguljära invandrare och mer generellt uppmanat EU att anta förslag, rekommendationer och åtgärder för att förhindra att sådana situationer uppstår.

4.3.3 De irreguljära invandrarnas rättigheter måste under alla förhållanden respekteras, från det ögonblick då de räddas eller grips tills de får skydd eller återsänds till ursprungslandet. Irreguljär invandring sjövägen leder ofta till att liv går till spillo. Mot denna bakgrund vill EESK understryka vikten av att man i alla situationer respekterar de grundläggande mänskliga rättigheterna.

([5]) Eurema är ett pilotprojekt inom EU som syftar till att flytta personer som åtnjuter internationellt skydd från Malta till övriga EU, och det godkändes i slutsatserna från Europeiska rådets möte den 18–19 juni 2009 (dok. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 *Yttre gränser och inresevisum*

4.4.1 EU behöver en **politik för de yttre gränserna** som är trovärdig, effektiv och legitim och står under demokratisk kontroll. De medlemsstater som ingår i Schengenområdet utför inga kontroller vid sina inbördes gränser. Detta innebär att de bör samarbeta och dela ansvaret för förvaltningen av de yttre gränserna. **Kodexen om Schengengränserna** reglerar gränspassager och kontroller, med beaktande av de krav som tredjelandsmedborgare måste uppfylla för att få komma in i EU och uppehålla sig där i upp till tre månader. EU utarbetar förteckningar över länder vars medborgare måste ha **inresevisum**.

4.4.2 EESK anser att Frontex behöver stärkas för att på medellång sikt kunna utvecklas till en europeisk gränsbevakningstjänst bestående av europeiska gränskontrolltjänstemän. Huvudsyftet skulle vara att se till att de gemensamma bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna tillämpas. EESK anser att **EU:s solidaritet med medlemsstaterna bör förstärkas** och att hänsyn bör tas till den geografiska placeringen.

4.4.3 När man bekämpar människohandel och människosmuggling måste man alltid garantera att offren skyddas i enlighet med internationell humanitär rätt och de europeiska konventionerna om mänskliga rättigheter. Enligt artikel 6.2 i kodexen om Schengengränserna får gränskontrolltjänstemän inte diskriminera personer på grund av kön, ras eller etnisk tillhörighet, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, och enligt artikel 13 ska tredjelandsmedborgare som nekats inresa ha rätt att överklaga.

4.4.4 EESK stöder kommissionens förslag till ändring av EU-lagstiftningen om viseringar. Samarbetet med tredjeländer är av grundläggande betydelse för visumpolitiken, som i många fall präglas av ömsesidighet.

4.5 *Återvändande*

4.5.1 Partnerskapen för rörlighet bör innehålla bestämmelser om återvändande som främst baserar sig på frivilligt återvändande med fungerande stödsystem ([6]). Om förfarandet för påtvingat återvändande skulle tillämpas måste de människor som återsänds behandlas med yttersta respekt för de mänskliga rättigheterna i enlighet med Europarådets rekommendationer ([7]).

4.5.2 Alla avtal med tredjeländer måste baseras på principen om positiv villkorlighet, och bör tillhandahålla ekonomiskt bistånd och upprätta utvecklingsprogram i syfte att förebygga irreguljär migration.

4.5.3 Återsändande av invandrare som rest in i EU irreguljärt måste ske i enlighet med fastställda regler. I det avseendet är återtagandeavtal med tredjeländer av avgörande betydelse för att säkerställa att de återvändande migranternas rättigheter respekteras fullt ut.

4.5.4 I stadgan anges det uttryckligen att kollektiva utvisningar är förbjudna, och att ingen får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling – principen om *non-refoulement*. Flera icke-statliga organisationer har emellertid visat på flera fall av kollektiva utvisningar och utvisning av irreguljära invandrare och asylsökande till länder där de mänskliga rättigheterna kränks. EESK påminner om att Europakonventionen och stadgan innehåller bestämmelser som är tillämpliga på all EU:s politik om irreguljär invandring, särskilt med avseende på skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning.

4.5.5 Enligt Europadomstolens tolkning av artikel 3 i Europakonventionen får personer med allvarliga sjukdomar inte hållas i förvar eller utvisas eftersom de behöver vård, och samma sak gäller för gravida kvinnor. Även minderårigas situation kräver uppmärksamhet och skydd, i synnerhet om de kommer ensamma.

([6]) I samarbete med Internationella organisationen för migration.
([7]) ”20 principer för påtvingat återvändande”, CM(2005)40.

4.5.6 EESK vidhåller sitt motstånd till kvarhållande av asylsökande och irreguljära invandrare eftersom **kvarhållande i förvarsanläggningar** är en åtgärd som endast bör tillgripas i undantagsfall ([8]). Kommittén kräver också större insyn när det gäller förhållandena i dessa anläggningar i och utanför EU, samt att UNHCR informeras om situationen för de personer som kvarhålls i dem.

5. **Den externa dimensionen av invandrings- och asylpolitiken**

5.1 *En övergripande strategi för migration och rörlighet*

5.1.1 Det första steget togs när Europeiska rådet antog **den övergripande strategin för migration** i slutet av 2005. För att utveckla den externa dimensionen av den europeiska migrationspolitiken har kommissionen inlett flera initiativ.

5.1.2 **Partnerskapen för rörlighet** är de viktigaste politiska instrumenten i genomförandet av den övergripande strategin för migration och rörlighet. Pilotfasen i genomförandet är klar, och kommissionen gjorde en politisk utvärdering av genomförandet år 2009 ([9]).

5.1.3 I sitt meddelande *"En dialog om migration, rörlighet och säkerhet med länderna i södra Medelhavsområdet"* (COM(2011) 292) rekommenderade kommissionen att man skulle möta invandrings- och asylpolitikens nya utmaningar (t.ex. krig och befolkningsförflyttningar i Medelhavsområdet) genom att inrätta en dialog om migration, rörlighet och säkerhet i EU. EU har sedan dess inlett dialoger med ett antal länder.

5.1.4 Sex partnerskap för rörlighet har ingåtts med följande länder: Kap Verde (maj 2008) ([10]), Moldavien (maj 2008) ([11]), Georgien (november 2009) ([12]), Armenien (oktober 2011) ([13]), Azerbajdzjan (december 2013) ([14]) och Marocko (juni 2013) ([15]). Förhandlingar med Tunisien om ett partnerskap för rörlighet har slutförts, och en gemensam förklaring undertecknades den 3 mars i år. Förhandlingar har inletts om partnerskap för rörlighet med Jordanien och torde slutföras innan det grekiska ordförandeskapet avslutas, medan nya dialoger om migration, rörlighet och säkerhet inom kort kommer att inledas med andra sydliga Medelhavsländer som Egypten, Libyen, Algeriet och Libanon. Förklaringen om migration och rörlighet ([16]) från toppmötet mellan EU och Afrika är en förklaring med ett helhetsperspektiv som EESK stöder.

5.1.5 Kommissionen offentliggjorde 2011 en utvärdering av den övergripande strategin för migration ([17]) där man uppmanade EU att stärka sin externa migrationspolitik. Kommissionen presenterade också en förnyad övergripande strategi för migration och rörlighet, som vilar på fyra pelare: 1) organisering och underlättande av laglig migration och rörlighet, 2) förhindrande och minskning av irreguljär migration och människohandel, 3) främjande av internationellt skydd och stärkande av asylpolitikens externa dimension samt 4) maximering av migrationens och rörlighetens effekter för utvecklingen.

([8]) EESK:s yttrande av den 16 juli 2009 om "Miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna", föredragande: An Le Nouail Marlière, antaget under plenarsessionen den 15–16 juli 2009.

([9]) Europeiska kommissionen (2009), arbetsdokument om partnerskap för rörlighet som ett verktyg inom den övergripande strategin för migration, SEC(2009) 1240, Bryssel den 18 september.

([10]) Europeiska unionens råd (2008), gemensam förklaring om ett partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och Kap Verde, 9460/08 ADD2, Bryssel den 21 maj.

([11]) Europeiska unionens råd (2008), gemensam förklaring om ett partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och Moldavien, 9460/08 ADD1, den 21 maj.

([12]) Europeiska unionens råd (2009), gemensam förklaring om ett partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och Georgien, 16396/09, Bryssel den 20 november.

([13]) Europeiska unionens råd (2011), gemensam förklaring om ett partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och Armenien, 14963/1/11, tisdagen den 11 oktober 2011.

([14]) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm 5.12.2013.

([15]) Europeiska unionens råd (2013), gemensam förklaring om ett partnerskap för rörlighet mellan Europeiska unionen och Marocko, 6139/13, den 3 juni 2013.

([16]) Toppmötet mellan EU och Afrika den 2–3 april 2014 i Bryssel.

([17]) Meddelande från kommissionen om "En övergripande strategi för migration och rörlighet", COM(2011) 743 slutlig, 18.11.2011.

5.1.6 Partnerskapen för rörlighet har vissa begränsningar som EESK anser bör övervinnas under de kommande åren. De har rättsligt karaktären av ”mjuk lagstiftning” (*soft law*). De är gemensamma deklarationer mellan EU, en grupp intresserade medlemsstater och ett tredjeland, men de är inte bindande för parterna. Genom den flexibla karaktären uppnår man lättare en politisk överenskommelse, men inte rättsligt ansvar. Som EESK påpekat tidigare ([18]) bör partnerskapen för rörlighet vara internationella avtal som är bindande för de avtalsslutande parterna.

5.1.7 Partnerskapen för rörlighet bör utveckla de delar som avser mobilitet och migration på ett mer övergripande och välbalanserat sätt, och detta bör utgöra en prioriterad fråga för dem. Prioriteringarna har hittills fokuserat på säkerhet, återvändande, återtagande av irreguljära invandrare och gränsövervakning. I kommissionens meddelande om dialogen anges att ”ökad mobilitet” ska förutsätta att vissa villkor uppfylls av tredjeländerna. EESK anser att EU bör erbjuda dessa länder möjligheter till invandring genom lagliga och öppna förfaranden ([19]).

5.1.8 EESK föreslår att EU bör erbjuda partnerländerna kanaler för rörlighet för personer, underlättande och liberalisering av viseringssystemet samt inresetillstånd för nya invandrare. Kommittén ([20]) stöder möjligheten att inkludera ytterligare frågor i de nya avtalen:

— Kapacitetsuppbyggnad för matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

— Erkännande av yrkesmässig och akademisk kompetens och kvalifikationer.

— Utveckling och genomförande av rättsliga ramar för att förbättra möjligheterna att överföra pensioner.

— Förbättrad tillgång till information om lediga platser i EU.

— Åtgärder för att förbättra samarbetet i frågor kopplade till kompetens och hur utbud och efterfrågan på arbetskraft bättre kan matchas, med utgångspunkt i det arbete som redan utförts av Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (ETF).

5.1.9 EU:s inrättande av migrationscentrum i ursprungsländerna kommer att främja dess närvaro i dessa länder, samtidigt som det dels kommer att förhindra att vilseledande information sprids av människosmugglare, dels kommer att uppmuntra ansökningar om laglig invandring. Särskild uppmärksamhet måste fästas vid att stärka det lokala civila samhället eller vid att skapa ett sådant om det inte redan finns.

5.1.10 I samband med humanitära krissituationer till följd av omfattande folkförflyttningar skulle etableringen av invandrings- och vistelsecentrum kunna finansieras av EU, med beaktande av principen om positiv villkorlighet. I samarbete med UNHCR och Internationella organisationen för migration (IOM) skulle man i dessa centrum kunna säkra skyddet av de människor som är i behov av detta inom ramen för det internationella asylsystemet.

5.1.11 EU måste upprätta avtal med transitländerna och särskilt uppmärksamma de krav som rör principerna om mänskliga rättigheter och återvändande.

5.1.12 Undertecknandet av avtal skulle även kunna utvidgas till att omfatta samarbete med **Frontex** och **Europol**. Att bekämpa smugglarorganisationer är av central betydelse för att kunna förhindra och minska den irreguljära invandringen. Personer som utnyttjas av människosmugglare bör betraktas som oskyldiga offer.

5.1.13 Efter katastrofen vid Lampedusa inrättades arbetsgruppen för Medelhavsområdet, *Task Force Mediterranean*, av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 7–8 oktober 2013. Gruppens arbete ledde till offentliggörandet av ett meddelande om verksamheten i arbetsgruppen för Medelhavsområdet (COM(2013) 869), med ett paket med åtgärder på kort, medellång och lång sikt inom fem huvudsakliga åtgärdsområden: åtgärder i samarbete med tredjeländer; regionalt skydd, vidarebosättning och förstärkning av lagliga vägar till EU; kamp mot människosmuggling, människohandel och organiserad brottslighet; stärkt gränsövervakning samt stöd till medlemsstater som är utsatta för ett betydande invandringstryck och solidaritet med dem.

([18]) Se REX/351.
([19]) Se REX/351.
([20]) SOC/268 och REX/236.

5.1.14 EESK betraktar det som nödvändigt att kortsiktiga åtgärder kompletteras med långsiktiga i syfte att komma till rätta med de bakomliggande orsakerna till ofrivillig migration.

5.1.15 Vid Europeiska rådets möte i december 2013 godkändes de föreslagna åtgärderna, och man pekade på nytt på behovet att agera beslutsamt för att förhindra förlust av människoliv till sjöss och förebygga olyckor i framtiden. Europeiska rådet bekräftade vikten av samarbete med tredjeländer för att förhindra dessa händelser.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Fullbordande av Ekonomiska och monetära unionen – Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs förslag inför nästa lagstiftningsperiod i EU”

(yttrande på eget initiativ)

(2014/C 451/02)

Föredragande: **Joost van IERSEL** och **Carmelo CEDRONE**

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

”Fullbordande av Ekonomiska och monetära unionen – Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs förslag för nästa lagstiftningsperiod i EU”.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 maj 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 195 röster för, 8 röster emot och 9 nedlagda röster:

1. En färdplan för nästa lagstiftningsperiod i EU

Mot bakgrund av de enorma utmaningar som EU:s ekonomiska och monetära union står inför påpekar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande:

— Målet med EMU, som är en hörnsten i EU:s fortsatta utveckling, är att främja livskvalitet, välstånd och stabilitet för EU-medborgarna. Att skapa förtroende och gynnsamma förhållanden för realekonomin är en förutsättning för tillväxt, sysselsättning, konkurrenskraft och investeringar. Dessa aspekter understryker EMU:s betydelse såväl för euroområdet som för icke-euroländer.

— Utvecklingen är omöjlig att förutsäga, vilket tvingar euroområdet att skyndsamt skapa de rätta förutsättningarna, eftersom inget enskilt europeiskt land i dagens globaliserade värld ensamt kan säkerställa sin egen handlingsfrihet. Detta har stora konsekvenser för styrningen av EMU och för dess politik.

— Ekonomiska och monetära unionen står inte ensam. Den var ursprungligen tänkt som fullbordandet av ett inre öppet europeiskt område och den inre marknaden. Vid sidan av budgetdisciplin måste EU och medlemsstaterna samtidigt utarbeta kompletterande ekonomisk politik och socialpolitik för tillväxt och sysselsättning, som utgör viktiga faktorer för att konsolideringen ska lyckas ([1]).

— Det kommer att vara nödvändigt att göra djupgående ändringar i den ekonomiska politiken och strukturpolitiken, som tills nyligen i hög grad sågs som uteslutande nationella behörigheter, för att säkerställa en konvergensprocess mellan medlemsstaterna på en rad olika områden. Uppbyggande av ömsesidigt förtroende måste ersätta misstro och spänningar. En närmare union påverkar hela samhället. Sociala och civila dialoger på alla nivåer bör säkerställas.

Mot bakgrund av ovanstående anser EESK att man inför nästa lagstiftningsperiod i EU skyndsamt bör fastställa en färdplan för att hantera de akuta problemen.

För detta ändamål föreslår EESK följande:

I. Att **EMU fullbordas**, och stöds av en stabil styrnings- och förvaltningsstruktur för euroområdet samt baseras på följande:

i. En **monetär och finansiell pelare**, som inbegriper genomförandet av en fullständig bankunion som styrs av EU för att få till stånd en alleuropeisk kapitalmarknad, samtidigt som man skyddar skattebetalarna mot överdrivet risktagande och oordnade betalningsinställelser.

([1]) Se EESK:s yttrande ECO/336 om ”Ekonomisk politik – Medlemsstaterna i euroområdet”, föredragande: Thomas Delapina, punkt 1.6 (EUT C 133, 9.5.2013).

ii. En **ekonomisk pelare** som avspeglar medlemsstaternas allt större ömsesidiga beroende på såväl makro- som mikronivå, för att stärka beslutsprocessen inom den ekonomiska politiken och på så sätt främja tillväxten, sysselsättningen, konkurrenskraften, konvergensen och den europeiska solidariteten.

iii. En **social pelare** för att ta ordentlig hänsyn till de sociala effekterna av ekonomiska justeringar.

iv. En **politisk pelare** med större ansvarsskyldighet och demokratisk legitimitet för att främja trovärdigheten och förtroendet.

II. Att man så snabbt som möjligt utarbetar en verklig **europeisk plan för tillväxt och sysselsättning** som baseras på ett omfattande investeringsprogram där offentliga och privata investeringar leder till en finanspolitisk stimulans. Ombalanseringen och ett **korrekt genomförande av befintliga instrument**, i synnerhet sexpacken, tvåpacken och den europeiska planeringsterminen måste säkerställas.

III. Att en tidsplan och förberedelser för **lanseringen av det politiska EU** som helhet fastställs, bland annat genom överväganden om dess institutionella struktur inom ramen för ett nytt europeiskt konvent.

IV. Att en **kommunikations- och förenklingsstrategi** för EMU utarbetas som en gemensam insats av kommissionen, Europaparlamentet, medlemsstaterna och det civila samhället.

2. **EMU, en hörnsten**

2.1 EESK framhåller att effekterna av en fullständig och framgångsrik ekonomisk och monetär union sträcker sig mycket längre än till budgetmässiga, monetära och bankrelaterade överenskommelser. Ett fokuserat ledarskap bör få medborgare och ekonomiska aktörer att tro på en gemensam uppgift och känslan av att tillhöra Europa.

2.2 De närmaste fem åren är avgörande när det gäller att fullt ut utveckla EMU:s struktur, som ännu är bräcklig. En förutsättning för detta är först och främst egenansvar, öppenhet och insyn. Vi behöver därför effektiva strategier samt enkel och tydlig kommunikation – inga dubbla budskap! – av regeringarna i euroområdets medlemsstater, rådet och alla andra EU-organ.

2.3 I överensstämmelse med inläggen från några framstående europeiska politiker anser EESK att man bör sträva mot en politisk union ([2]). I linje med deras argumentering anser EESK att en politisk union inte enbart utgör slutresultatet av EMU i sig, utan ser den också mot bakgrund av det större internationella sammanhang som dagens globala värld utgör och som i grunden utmanar den westfaliska ordningen och de enskilda staternas reglerande kapacitet.

2.4 I dagens globaliserade värld kan ingen enskild europeisk stat överleva på egen hand. Staternas suveränitet kan alltså bättre säkerställas inom en gemensam politisk och ekonomisk ram.

2.5 I rådets ordförande Herman Van Rompuys rapport ”Mot en verklig ekonomisk och monetär union” och i motsvarande meddelande från kommissionen från november respektive december 2012 presenterades ett förslag till färdplan med konkreta åtgärder i denna riktning. Kommittén ställde sig positiv till detta förslag ([3]). Det största problemet är att separationen mellan förvaltningen av en gemensam valuta och en mellanstatlig ekonomisk styrning, trots betydelsefulla framsteg, skapar oöverkomliga spänningar. EESK insisterar på att Van Rompuys rapport ska förbli den politiska grunden för lagstiftningsinitiativ under den kommande perioden.

2.6 Den ekonomiska och finansiella krisen har särskilt drabbat euroområdet och blottat EMU:s nuvarande begränsningar. Snarare än att bidra till integrationen i EU har euron för många framstått som en faktor som splittrar länderna och civilsamhället och som till och med sätter själva unionens framtid på spel. Denna missuppfattning beaktar inte att krisen – som till stor del har sitt ursprung utanför euroområdet – skulle ha blivit ännu djupare utan den gemensamma valutan.

([2]) Wolfgang Schäubles anförande i Paulskyrkan den 3 oktober 2011, hans anförande i samband med utdelandet av Karlspreis i maj 2012 och Giorgio Napolitanos tal i Europaparlamentet den 3 februari 2014.

([3]) Se EESK:s yttrande ECO/340 om ”En djupgående och verklig ekonomisk och monetär union”, föredragande: Carmelo Cedrone (EUT C 271 19.9.2013).

2.7 För tillfället utgör de befintliga obalanserna och ekonomiska skillnaderna mellan grupper av länder, som har funnits ända sedan 1991 men som aldrig har åtgärdats, en broms för framsteg i integrationsprocessen. Man börjar till och med se tecken på en farlig uppdelning och åternationalisering.

2.8 Det här gör framtiden oförutsägbar. Tecken på återhämtning håller optimismen vid liv och gör så att krisen inte längre känns lika akut. Bland annat på grund av att EMU inte har genomförts fullt ut och att EU:s finansmarknad är fragmenterad förväntas emellertid en låg eller måttlig tillväxt en tid framöver. Med tanke på volatiliteten i ekonomin och potentiella bakslag under kommande år varnar EESK för ett alltför avspänt förhållningssätt till dessa frågor.

2.9 Mot denna bakgrund fanns det ett mycket stort och akut behov av de beslut som nyligen fattades om exempelvis sexpacken, tvåpacken och bankunionen, även om de var begränsade. Dessa nya styrmekanismer bygger emellertid till stor del i högre grad på hänsyn till budget och stabilitet än på hänsyn till medborgarna, varför tillväxtåtgärder och sociala åtgärder har utelämnats. Den långa beslutsprocessen och systemets komplicerade natur medför dessutom ett tyst eller öppet motstånd i medlemsstaterna och i rådet som ett resultat av politisk misstro och betoningen på nationell suveränitet. Denna situation har redan lett till ekonomiska och sociala kostnader för EU och försämrar dess internationella ställning, och därför är det avgörande att bygga upp ett förtroende om hindren ska kunna övervinnas.

2.10 EESK insisterar därför på att det för nästa lagstiftningsperiod i EU måste finnas en övertygande färdplan med exakta tidsgränser för ytterligare åtgärder, som måste vara fokuserade på ett fullbordande av EMU i nära förbindelse med Europa 2020-strategins mål och flaggskeppsinitiativ. I detta yttrande finns förslag till vissa viktiga delar i en sådan färdplan.

2.11 Differentierad integration inom EU, som redan med framgång tillämpas inom en rad politikområden, bör även fortsättningsvis vara en central princip. Många av de beslut som är nödvändiga för att fullborda EMU kan fattas enligt befintlig lagstiftning och/eller genom fördjupat samarbete, medan andra beslut kräver ett nytt fördrag och/eller ändringar av de redan existerande. Sådana beslut skulle göra det möjligt att kompensera för förseningarna i fulbordandet av EMU och att vidta en rad snabba åtgärder utan att bortse från det långsiktiga perspektivet, med tanke på att även euroområdet har behov av verkliga strukturella reformer på institutionell nivå parallellt med dem som ska genomföras i de enskilda länderna.

3. **De första stegen: en reell plan för tillväxt och sysselsättning i enlighet med befintlig lagstiftning**

3.1 Ett första, omedelbart förestående steg i färdplanen för nästa mandatperiod i EU skulle vara att underteckna och genomföra en reell pakt för tillväxt, sysselsättning och stabilitet, i syfte att främja återhämtningen och göra det möjligt att återbetala skulderna (en europeisk New Deal). En sådan plan borde bestå av åtminstone följande punkter:

— *Euroobligationer utställda av Europeiska investeringsbanken och Europeiska investeringsfonden* (redan delvis genomfört via projektobligationerna) utan att ländernas skulder ökar, i syfte att finansiera små och medelstora företag och projekt som rör infrastruktur, hälsovård, utbildning, upprustning av stadsmiljön, miljö och transeuropeiska nät. Sådana målinriktade åtgärder från EIB:s och EIF:s sida kommer att vara ett uttryck för ett aktivt åtagande från EU:s sida att förbättra den finansiella miljön för privata investeringar ([4]).

— *Offentliga investeringar,* inklusive i den sociala sektorn ([5]), av medlemsstaterna som komplement till EU:s offentliga investeringar via ett system av gemensamt överenskomna parametrar, som i kombination med de rätta strukturella reformerna också skulle främja privata investeringar (den gyllene regeln).

— *Lättande eller tillfälligt upphävande av åtstramningspolitiken under krisen,* eftersom den är en av huvudorsakerna till recessionen, den minskade efterfrågan och den ökande arbetslösheten och därmed har fördröjt återhämtningen. Med andra ord måste man säkerställa en övergång från enbart åtstramning till gemensamt beslutade reformer som möjliggör hållbar tillväxt, skapande av sysselsättning och ökad produktivitet ([6]).

([4]) Se EESK:s yttrande ECO/307 om ”Förnyad tillväxt” (EUT C 143 22.5.2012), ECO/334 om ”Vilken framtid har euron?” (EUT C 271, 19.9.2013) och ECO/340 om ”En djupgående och verklig ekonomisk och monetär union” (EUT C 271, 19.9.2013), föredragande: Carmelo Cedrone.

([5]) Se EESK:s yttrande SOC/496 om ”De sociala investeringarnas effekter”, föredragande: Wolfgang Greif (ännu ej offentliggjort i EUT).

([6]) Se EESK:s yttrande ECO/336 om ”Ekonomisk politik – Medlemsstaterna i euroområdet”, föredragande: Thomas Delapina (EUT C 133, 09.05.2013).

— Överenskomna *kompletterande åtgärder för tillväxt, sysselsättning och sociala aspekter* bör ingå i genomförandet av tvåpacken, sexpacken och finanspakten.

— *Förbättrad tillämpning av den europeiska planeringsterminen*: På vägen mot en ekonomisk union spelar den fyra år gamla planeringsterminen en oumbärlig roll i processen med att skapa konvergens mellan och anpassa ekonomierna. Även om den är resultatet av en mjuk samordningsmetod kan den ge goda resultat. Den bör dock genomföras korrekt, vara mer insynsvänlig och förmedlas ordentligt. Man bör säkerställa deltagande och engagemang av arbetsmarknadens parter och det civila samhällets organisationer på såväl europeisk som nationell nivå.

— *God överensstämmelse med de nationella reformprogrammen:* Styrningen är av avgörande betydelse. Det sätt på vilket de nationella förvaltningarna fungerar är avgörande för detta, och nödvändiga förbättringar bör i förekommande fall tydligt betonas. Genomförandet av de nationella reformprogrammen, bland annat när det gäller den nationella förvaltningens kvalitet, bör granskas av alla intressenter och övervakas noggrant av kommissionen.

— *Full förankring hos medlemsstaterna*. Den nuvarande planeringsterminen är fortfarande för teknokratisk, vilket hämmar genomförandet. De nationella parlamenten bör tillsammans med arbetsmarknadens parter och andra civilsamhälleorganisationer införlivas i denna process genom en ingående diskussion om planeringsterminen ([7]).

4. **Att fördjupa och fullborda EMU under följande lagstiftningsperiod**

4.1 *Den monetära och finansiella pelaren*

4.1.1 När det gäller den monetära politiken, i linje med den förstärkta makroekonomiska styrningen i euroområdet, måste ECB:s mandat kompletteras för att banken ska kunna mäta sig med andra centralbanker utanför Europa och i de länder i Europa som inte är medlemmar i EU och euroområdet. Detta är nödvändigt för att ECB bland annat ska kunna fungera som långivare i sista hand och som en jämbördig partner i internationella forum, samtidigt som dess fulla oberoende också respekteras. ECB bör ges full möjlighet att undvika likviditetskriser på ett sätt som främjar investeringar (små och medelstora företag).

4.1.2 ECB kan dock inte ensamt hållas ansvarigt. På vägen mot en finanspolitisk och ekonomisk union är en fullt genomförd *bankunion* avgörande ([8]). På grund av en fortlöpande koppling mellan regeringar och banker är medlemsstaterna ovilliga att skapa de nödvändiga politiska och ekonomiska förutsättningarna, vilket leder till att de lämpligaste och mest effektiva besluten skjuts upp ([9]). Detta hindrar också ECB från att effektivt övervaka alla banker, vilket skulle motverka finansiell fragmentering, kapa icke önskvärda band mellan den nationella politiken och bankerna och skapa gynnsamma möjligheter för gränsöverskridande fusioner mellan banker.

4.1.3 Under förhandlingarna om en bankunion med rådet lyckades Europaparlamentet nå en överenskommelse om hur man ska gå vidare mot en gemensam rekonstruktionsmekanism och en gemensam rekonstruktionsfond ([10]). EESK stöder Europaparlamentets ståndpunkt till fullo. Besluten bör under den närmaste framtiden bidra till en enad europeisk kapitalmarknad, som kan jämföras med den i Förenta staterna.

4.1.4 En fullständig bankunion kräver en väl utformad gemensam rekonstruktionsmekanism, harmoniserade insättningsgarantisystem i medlemsstaterna och en europeisk stabilitetsmekanism som möjliggör direktrekapitalisering av banker ([11]). Det relaterade beslutssystemet bör vara effektivt och säkerställa snabba åtgärder. Inrättandet och genomförandet av dessa komponenter måste påskyndas.

4.1.5 Bankunionen i sig är inte tillräcklig för att stimulera ekonomin och investeringarna. För att göra den *europeiska finanssektorn* mer motståndskraftig måste dagordningen för de kommande åren även fokusera på ett fullständigt genomförande av Basel III, på rådet för finansiell stabilitet och på att hitta en lösning för banker som är för stora för att gå i konkurs, i enlighet med internationella överenskommelser (G-20).

([7]) Se EESK:s yttrande EUR/006 om ”Årlig tillväxtöversikt för 2014”, föredragande: Evelyne Pichenot (ännu ej offentliggjort i EUT).
([8]) Se EESK:s yttrande ECO/339 om ”Bankunionspaketet”, föredragande: Carlos Trias Pintó (EUT C 11, 15.1.2013).
([9]) Se Europeiska rådets slutsatser av den 19–20 december 2013.
([10]) Se den överenskommelse om en gemensam rekonstruktionsmekanism som nåddes mellan rådet och Europaparlamentet den 20 mars 2014.
([11]) Se EESK:s yttranden ECO/333 om ”Återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut”, föredragande Lena Roussenova (EUT C 44, 15.2.2013) och ECO/350 om ”Gemensam rekonstruktionsmekanism”, föredragande Daniel Mareels (EUT C 67, 6.3.2014).

4.1.6 Kommissionsledamot Michel Barniers nyligen offentliggjorda omfattande lagstiftningspaket om bankerna och finansmarknaderna kan på ett viktigt sätt bidra till att finansmarknaderna i Europa fungerar korrekt och till att en stabil och tillförlitlig banksektor skapas. Detta är ytterst viktigt för realekonomin. Rådets senaste beslut på detta område är endast delvis ett steg i rätt riktning.

4.1.7 Tillräckliga krediter har högsta prioritet med tanke på återhämtning och tillväxt inom ekonomin samt utvecklingen. Detta innebär att det i EU:s lagstiftning måste finnas en balans mellan att säkerställa strikta ramvillkor för bankverksamhet och främja tillräckliga möjligheter för en operativ bankverksamhet, särskilt i syfte att underlätta investeringar som är nödvändiga för all tillväxtpolitik. Det säger sig självt att tillfredsställande arrangemang för nystartade företag och små och medelstora företag är avgörande ([12]).

4.2 *Den makroekonomiska och budgetmässiga pelaren*

4.2.1 Inom detta område är Europeiska rådets mödosamma diskussioner om bindande avtal rörande ekonomiska reformer både betydelsefulla och nedslående ([13]). EESK insisterar därför på att kommissionen ytterligare ska utveckla sitt förslag om sådana avtal, där man efterlyser en mer ingående diskussion om deras form, finansiering och demokratiska legitimitet ([14]).

4.2.2 Partnerskap som bygger på ett system av ömsesidigt överenskomna avtalsvillkor och relaterade solidaritetsmekanismer skulle kunna bidra till att underlätta och stödja en sund anpassningspolitik. Dessa villkor skulle bidra till medlemsstaternas egenansvar inom en gemensam ram och till reformer inom alla områden som är knutna till hållbar tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning, som alla tre är faktorer som förstärker EU som helhet ([15]). En sådan ram skulle kunna hjälpa EU att hantera landsspecifika asymmetriska chocker, vilket skulle vara en form av solidaritet inom EU.

4.2.3 Partnerskap av den här typen skulle kunna främja sammanhållningen och förtroendet bland befolkningen, vilket är av avgörande betydelse för att man ska kunna övervinna betänkligheterna beträffande nationell suveränitet. Detta kommer i sin tur att bidra till gemenskapen inom EU, vilket är en nödvändig grund för utvecklingen av EU-instrument såsom euroområdets budget, EU:s solidaritetsfond och euroobligationerna.

4.2.4 Konvergens av ekonomiska system, inklusive skattesystem ([16]), tillsammans med ett solidaritetsinstrument utgör en nyckelfaktor för att gradvis övervinna de makro- och mikroekonomiska skillnaderna mellan olika länder. På medellång sikt måste detta instrument, även om det kräver fördragsändringar, bli en ekonomisk kompensationsmekanism för att återställa balansen mellan och integrera ekonomierna i euroområdets länder. Så småningom skulle det kunna bli en del av en gemensam budget för euroområdet. Struktur- och sammanhållningsfonderna skulle också kunna användas för detta ändamål.

4.2.5 I egenskap av nyckelaktör i denna process måste den nya kommissionen ansvara för att, enligt den metod som kommissionsledamot Michel Barnier följt när det gäller regleringen av finanssystemet, lägga fram lagstiftningsförslag på områden där debatten hittills har dominerats av medlemsstaterna, i syfte att stimulera givande diskussioner i rådet utifrån konkreta förslag.

4.2.6 Än så länge har kommissionen inte utnyttjat denna metod tillräckligt. Exempel på fall där den kunde användas är förhandssamordningen av planer för mer omfattande reformer av den ekonomiska politiken, de ekonomiska reformavtalen tillsammans med en solidaritetsmekanism, inrättandet av en europeisk skuldinlösenfond och euroskuldväxlar. Om förslagen kräver fördragsändringar bör kommissionen tydligt informera euroområdets medlemmar om detta.

([12]) Se EESK:s yttranden ECO/347 om ”Långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin”, föredragande Michael Smyth (EUT C 327, 12.11.2013) och ECO/365 om ”Långsiktig finansiering – uppföljning”, föredragande Michael Smyth och medföredragande Vincent Farrugia (ännu ej offentliggjort i EUT).

([13]) Se Europeiska rådets slutsatser av den 19–20 december 2013.

([14]) Se EESK:s yttrande ECO/348 om ”Instrument för konvergens och konkurrenskraft/större reformer av den ekonomiska politiken: David Croughan (EUT C 271 19.9.2013) och EESK:s yttrande EUR/006 om ”Årlig tillväxtöversikt för 2014”, föredragande: Evelyne Pichenot (ännu ej offentliggjort i EUT).

([15]) Se även anförandet av Eurogruppens ordförande Jeroen Dijsselbloem i samma anda, som hölls den 17 februari 2014 vid OECD:s seminarium i Bryssel om ”The Euro Area at the crossroads”.

([16]) Se EESK:s yttrande ECO/336 om ”Ekonomisk politik – Medlemsstaterna i euroområdet”, föredragande Thomas Delapina (EUT C 133, 9.5.2013). Andra relevanta skattemässiga aspekter bör också gradvis tas i beaktande.

4.2.7 En sådan strategi kommer att tvinga rådet att ta ställning till förslagen. Strategin kommer att betona öppenhet och klarhet när det gäller olika politiska ståndpunkter, och kommer att vara den enda metoden för att övervinna det mellanstatliga dödläget i den nuvarande strukturen. Kommissionen måste informera de olika aktörerna och allmänheten om detta på ett tydligt sätt.

4.2.8 Vad som alltså behövs på medellång sikt är en *ekonomisk styrning* av euroområdet (vilket har behövts sedan Maastrichtfördraget) i fråga om den mikro- och makroekonomiska politiken. Man bör övergå från den nuvarande samordningsmetoden, som hittills gett blygsamma resultat, till ett delat beslutsfattande om dessa politikområdens ”grunder”. Euroområdet kan inte kosta på sig att fortsätta att ha samma valuta samtidigt som den ekonomiska politiken skiljer sig åt. Den måste integreras bland annat i syfte att underlätta ECB:s uppgift.

4.2.9 En *omfördelningsmekanism* som kan användas vid asymmetriska chocker: Principen om ansvar (inte bara de olika ländernas, utan även medborgarnas) kan inte åtskiljas från solidaritetsprincipen. Konkreta åtgärder bör därför vidtas under en begränsad tidsperiod för de mest utsatta befolkningsgrupperna. Detta ansvar ligger på alla medborgare och alla länder.

4.2.10 På samma sätt måste vi sikta mot en lämplig *egen budget för euroområdet* med gemensamt överenskomna bestämmelser. Det är det enda sättet att närma sig en gemensam finanspolitik och absorbera eventuella framtida chocker. Finansieringen kan exempelvis ske genom en speciell skatt för detta ändamål, en skatt på finansiella transaktioner (förutsatt att den utvidgas till hela euroområdet), en koldioxidskatt, en tillfällig avgift på det överskott i betalningsbalansen som överstiger 6 %, samt slutligen via gemensamma obligationer.

4.2.11 *Statsskulden*: Man bör inrätta en mekanism som förhindrar finansiella spekulationer med statsskulden, utan att länderna fråntas ansvaret för skulden. Statsskulden, som gradvis konverteras upp till högst 60 % (som EESK föreslagit ([17])) eller för den del som överskrider 60 % (enligt det förslag till en skuldinlösenfond som kommissionen lagt fram ([18])), skulle kunna placeras på ett konsoliderat debetkonto och betalas proportionellt av de olika medlemsstaterna. Alternativt skulle man kunna inrätta en tillfällig euroväxelfond via ett mellanstatligt avtal som skulle göra det möjligt att utfärda kortfristiga skuldinstrument för euroområdet och därigenom utesluta risken för en statlig likviditetskris i euroområdet. Utgående från slutsatserna från kommissionens expertgrupp, som inrättades med den särskilda uppgiften att analysera förtjänsterna och riskerna med de olika alternativen för gemensamma emissioner av skuldebrev, bör kommissionen nu lägga fram ett konkret förslag om vilka instrument som bör användas och under vilken tidsperiod.

4.3 *Den mikroekonomiska pelaren*

4.3.1 Även den mikroekonomiska politiken behöver ägnas stor uppmärksamhet, särskilt industri- och sektorspolitiken, som är avgörande för den europeiska ekonomins tillväxt och där man nu måste ta ett samlat grepp. Vissa strategier (och motsvarande beslutsförfaranden) som har indirekta konsekvenser för de nationella budgetarna bör därför slås samman om man ska få till stånd en gemensam vision och gemensamma åtgärder från kommissionens och medlemsstaternas sida, särskilt när det gäller följande:

— Fullbordandet av den inre marknaden.

— Skapandet av gynnsamma förhållanden som får företag att stanna i eller komma till Europa, särskilt genom att undanröja fragmenteringen av marknaden.

— En gemensam industripolitik ([19]) som förstärker grunden för existerande, innovativa och hållbara ekonomiska resultat i Europa.

([17]) Se EESK:s yttrande ECO/307 om ”Förnyad tillväxt”, föredragande: Carmelo Cedrone (EUT C 143 22.5.2012).
([18]) Se COM(2012) 777 final/2.
([19]) Se EESK:s yttrande CCMI/108 om ”Industripolitiken (uppdatering)”, föredragande Joost van Iersel och medföredragande Enrico Gibellieri (EUT C 327, 12.11.2013).

— En gemensam energipolitik, som ännu lyser med sin frånvaro, men som är ytterst viktig för jämlika och stabila ekonomiska villkor i EU.

— Gemensamma storskaliga infrastrukturprojekt och en gemensam storskalig transportpolitik för att förbättra förbindelserna.

— Konvergens av företagsbeskattningen.

— Tjänster, bland annat företagstjänster.

— Arbetsmarknaden och arbetskraftens rörlighet.

— Forskningspolitiken.

4.4 *Den sociala pelaren*

4.4.1 EESK efterlyser konkreta åtgärder när det gäller EMU:s sociala dimension ([20]). Sysselsättningsgraden bland unga är fortfarande förödande låg. Den nya kommissionen bör tillsammans med medlemsstaterna ta ansvar för att förbättra levnads- och arbetsvillkoren genom följande åtgärder:

— Stödja skapandet av sysselsättning och nystartade företag.

— Föreslå justeringar i utbildningspolitiken på alla nivåer i hela EU, liksom i hälso- och sjukvårdspolitiken där så är lämpligt.

— Skapa de rätta förutsättningarna för arbetskraftens rörlighet över gränserna.

— Lägga fram skatteförslag som syftar till att underlätta skapandet av arbetstillfällen.

— Lägga fram förslag som syftar till att skydda konsumenternas rättigheter.

— Säkerställa jämställdhet.

— Göra sociala investeringar ([21]).

4.4.2 En riktig social dialog på alla nivåer är nödvändig. Detta betyder att hindren för effektiva samråd i och mellan medlemsstaterna måste övervinnas. EU bör vara till stor hjälp när det gäller att sammanföra aktörer från olika länder för att diskutera framgångsrik praxis och utarbeta planer för att förbättra villkoren när det gäller att skapa arbetstillfällen.

4.4.3 Om EU, och i synnerhet euroområdet, ska kunna fullbordas kan man inte ignorera de sociala konsekvenserna av den nuvarande ekonomiska politiken genom att i sin helhet överlåta den till de enskilda länderna. Både i de ekonomiska och de sociala åtgärderna måste man ta hänsyn inte bara till parametrarna i stabilitetspakten utan också till en bredare uppsättning makroekonomiska parametrar (till exempel arbetslösheten, tillväxttakten, betalningsbalansen, sysselsättningsgraden, fattigdomsnivån, fördelningen av inkomster och förmögenhet osv.). Det är omöjligt att säkerställa stabiliteten inom EMU utan sociala mekanismer för euroområdet för att hantera konsekvenserna av dramatiska konjunkturnedgångar och/eller obalanser. En del av dessa kan kräva fördragsändringar. De skulle på medellång sikt kunna omfatta följande:

— Inrättandet av ett gemensamt system för arbetslöshetsförsäkring som komplement till de nationella systemen, eventuellt kopplat till utarbetandet av gemensamma bestämmelser för arbetsmarknaden i euroområdet och till arbetskraftens rörlighet.

— Beviljandet av en tillräcklig minimiinkomst för vissa grupper som befinner sig under fattigdomsgränsen och inrättandet av gemensamma bestämmelser om social trygghet.

([20]) Se EESK:s initiativyttrande SOC/494 om ”Att stärka den ekonomiska och monetära unionens sociala dimension”, huvudföredragande: Georgios Dassis (EUT C 67, 6.3.2014).

([21]) Detta inbegriper också att lyfta människor ur fattigdom. Se i detta sammanhang EESK:s yttrande SOC/496 om ”De sociala investeringarnas effekter”, föredragande: Wolfgang Greif (ännu ej offentliggjort i EUT).

4.4.4 Även andra strategier som stärker medborgarnas känsla av tillhörighet och underlättar människornas fria rörlighet bör i medborgarnas intresse vara gemensamma för medlemsstaterna, till exempel följande:

— Ömsesidigt erkännande av kvalifikationer och examensbevis.

— Kvaliteten på och tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter och tjänster i euroområdet för att säkerställa att de upprätthålls, särskilt under kristider, osv.

4.5 *Den politiska pelaren*

4.5.1 Ett så omfattande program kan endast genomföras om beslutsprocessen har den nödvändiga demokratiska legitimiteten. Kommittén välkomnar de avsevärda framsteg som gjorts under de senaste åren, men anser att ytterligare framsteg under nästa mandatperiod endast kan nås genom att man särskilt sätter fokus på ansvarsskyldighet, legitimitet, demokrati, öppenhet och kommunikation.

4.5.2 I EU blir de politiska diskussionerna om integrationsprocessen allt häftigare. På EU-nivå måste de politiska partierna tydligt klargöra sina alternativ, som ska ligga till grund för de ståndpunkter som kommer till uttryck hos de olika politiska grupperna i Europaparlamentet och bidra till att de europeiska politiska partierna blir mer synliga. Mellanstatliga europeiska val med gränsöverskridande politiska grupperingar skulle stärka och i hög grad underlätta den europeiska debatten.

4.5.3 Delat ansvar och behov av stöd från allmänheten kräver ett mycket större engagemang från de nationella parlamentens sida i EU-debatten. EU:s lagstiftningsförslag och de nationella reformprogrammen bör vederbörligen diskuteras av parlamenten. Interaktiva samråd om strategiska frågor mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten bör planeras, vilket även leder till en ökad dynamik mellan de nationella parlamenten.

4.5.4 Kommissionen bör tillämpa gemenskapsmetoden på ett så effektivt sätt som möjligt i samband med framläggande av lagstiftningsförslag och -åtgärder, även i fall av delad behörighet med medlemsstaterna. Liksom tidigare kommer en proaktiv och modig hållning att löna sig.

4.5.5 På begäran av parlamenten och/eller det civila samhället bör kommissionen inbjudas till nationella debatter om EU-frågor.

4.5.6 Europeiska rådet och de olika rådskonstellationerna, i synnerhet Ekofin, är viktiga beslutsfattare och oerhört viktiga för ansvarsskyldighet och legitimitet. Därför behövs det större öppenhet och insyn för att uppfylla demokratiska krav.

4.5.7 Rådets ledamöter, som företräder nationella intressen, liksom medbeslutsfattare på EU-nivå uttrycker sig ofta på olika sätt hemma och i Bryssel, vilket vanligtvis ger upphov till avsevärd förvirring och hindrar överenskommelser. Dubbla budskap är en oacceptabel företeelse. Medlemsstaterna bör komma överens om och stödja gemensamma politiska budskap på alla beslutsnivåer.

4.5.8 Medlemsstaterna är både subjekt och objekt i EMU:s struktur. Det är visserligen möjligt att behålla de nationella administrativa förfarandena och traditionerna och samordna dem med EU:s metoder, men det kommer att kräva avsevärda justeringar i en rad länder. Tillförlitliga politiska och administrativa förfaranden kommer att visa sig vara avgörande för att bygga upp ett förtroende.

4.5.9 EESK understryker att det civila samhället också måste spela sin ofta underskattade roll när det gäller EU:s framtida utformning och ett mer integrerat euroområde. Det finns många områden där framstegen helt eller delvis beror på icke-statliga aktörer. Det civila samhället bör involveras fullt ut. I alltför många länder är det civila samhället fortfarande en passiv åskådare, medan det i stället måste ges de instrument som behövs för att knyta kontakter med de institutionella beslutsfattarna. Det civila samhället måste ta sitt ansvar och delta i EU:s beslutsprocess för att utvidga sin demokratiska grund. Utan ett aktivt engagemang från dess sida kommer vi aldrig att lyckas fullborda EMU.

4.5.10 Det skulle vara särskilt intressant för arbetsmarknadens parter att granska resultaten av en samförståndsmodell i medlemsstaterna, vilken kommittén ställer sig mycket positiv till. Utbyte av god praxis rekommenderas.

4.5.11 Enligt EESK har det blivit uppenbart att de nuvarande bestämmelserna inte är tillräckliga och inte har fungerat som förväntat, och att de mellanstatliga åtgärderna inte är tillräckliga för att möta de utmaningar som EMU står inför. Allt eftersom krisen mildras får vi inte heller frestas att tro att de stabiliseringsmekanismer som snabbt infördes då stormen rasade som värst kommer att vara tillräckliga för att göra framsteg och undvika nya kriser.

4.5.12 Det enda sättet att undvika att liknande situationer upprepas är att ändra bestämmelserna och beslutsprocessen för euroområdet i syfte att öka insynen och se till att den blir mer demokratisk genom följande åtgärder:

— Euron måste genom en institutionalisering av Eurogruppen få ett överhuvud som kan tala med en enda röst. För att förbättra styrningen av euroområdet bör Eurogruppen kunna fatta snabba beslut och ingripa i händelse av kris. Detta skulle göra beslutsfattandet mer demokratiskt och öppet, och det första steget bör vara att vetorätten försvinner.

— Det bör finnas en omfördelningsmekanism och/eller en reell budget för euroområdet, i enlighet med punkterna 4.2.9 och 4.2.10, via en gradvis process som syftar till att garantera tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter, en rättvisare fördelning av resurserna för att stödja reformprocesserna, minskade skillnader mellan länderna, möjligheter till en gemensam skattepolitik osv.

— En enda representant i internationella organisationer.

— Detta styrande organs åtgärder bör stödjas och röstas fram av Europaparlamentsledamöter från euroområdet (Europarlament). Även andra ledamöter bör kunna delta, dock utan rösträtt.

5. **På lång sikt: lansera det politiska EU som helhet**

5.1 Förutom att fullborda EMU enligt ovan är det tillrådligt att, under nästa mandatperiod, inleda en allvarlig diskussion om att fördjupa hela EU och EU-institutionernas funktionssätt, samt välja ut de politikområden som bör bli gemensamma. EESK anser att diskussionen bör omfatta de aspekter som beskrivs nedan.

5.2 Kommissionens åtgärder måste godkännas av Europaparlamentet, som även skulle kunna dela initiativrätten. Europaparlamentet skulle kunna väljas på grundval av europeiska listor sammanställda av de europeiska politiska partierna.

5.3 I syfte att främja synligheten, den demokratiska legitimiteten och maktfördelningen bör man avskaffa det tvåmannavälde som rådets och kommissionens ordförande utgör. Den sistnämnde bör väljas av Europaparlamentet eller direkt av medborgarna, under förutsättning att hans eller hennes roll förändras. Det nuvarande rådet skulle kunna bli ”medlemsstaternas senat” med nya regler för sitt funktionssätt.

5.4 De politikområden som helt eller delvis bör genomföras av EU och där EU bör ha befogenhet att fatta beslut skulle kunna omfatta utrikespolitik och EU:s internationella roll, bland annat en enda representant i internationella organisationer, försvarspolitiken (för dem som så önskar), energipolitiken, forskningspolitiken, asyl- och invandringspolitiken, samt respekt för normer och rättigheter, med befogenhet att vidta åtgärder om något land överträder dessa, vilket redan är fallet när det gäller ekonomiska frågor och budgetbestämmelser.

5.5 Den nya institutionella strukturen, som inte kan genomföras enbart via det fördjupade samarbetet, samt Europaparlamentets, rådets, kommissionens, EESK:s och ReK:s roll, skulle kunna fastställas med hjälp av ett nytt konvent, vars arbete bör avslutas före 2019, året för nästa val till Europaparlamentet efter valet 2014.

6. **Kommunikation och förenkling**

6.1 I strävan efter att återvinna förtroendet är det absolut nödvändigt med bra kommunikation. Kommittén är övertygad om att den bästa kommunikationen kan säkerställas genom bra politik och bra förfaranden som återspeglar ett långsiktigt perspektiv för hela det europeiska samhället.

6.2 Det är nödvändigt att främja och förbättra kommunikationen med allmänheten. Kommunikation skapar intresse, vilket i sin tur bidrar till förståelse. Detta faktum har inte beaktats tillräckligt, och det är en brist som både kommissionen och medlemsstaterna får ta på sig skulden för. Alla typer av sociala medier bör användas.

6.3 EMU och angränsande områden har ofta betraktats som en teknisk fråga. Så är emellertid inte fallet, eftersom de i grunden är politiska och i hög grad påverkar alla medborgares liv. Denna fråga diskuteras emellertid sällan ur ett sådant perspektiv och allmänheten informeras inte heller, vilket är en stor del av förklaringen till den djupa klyftan mellan EU och de vanliga medborgarna.

6.4 Olika traditioner och situationer visar varje dag på ett smärtsamt sätt avsaknaden av ett ”gemensamt EMU-språk”, vilket ibland leder till stor förvirring och undergräver stödet från allmänheten. EESK anser att kommissionen är den enda myndighet som kan erbjuda en lösning på grund av sin initiativrätt i EU:s lagstiftningsprocess. Detta måste ses mot bakgrund av en mer politisk kommission och ett mer politiskt Europaparlament än tidigare.

6.5 I egenskap av medansvariga aktörer måste det civila samhället och arbetsmarknadsparterna spela sin egen roll vad gäller kommunikation, som hittills ofta varit underutvecklad. Det civila samhället och arbetsmarknadsparterna bör förmedla medborgarnas och företagens frågor till myndigheterna och samarbeta för att hantera dessa. Utbytet av information bör ske i båda riktningarna.

6.6 Europa får inte längre ge intryck av att vara ett elfenbenstorn, så som det ofta har uppfattats av stora delar av den allmänna opinionen. Den europeiska integrationens förtjänster, konkreta framsteg och vinsterna av den, som i synnerhet kommer investeringarna, sysselsättningen och konsumenterna till del, måste tydligt klargöras för medborgarna. Den så kallade nya skildringen av Europa bör inledas med en gemensam kommunikations- och förenklingsstrategi från kommissionens och medlemsstaternas sida, eftersom de är nyckelaktörer vid sidan av de politiska partierna och civilsamhället.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Finansiering för företag: en undersökning av alternativa finansieringsmekanismer”

(yttrande på eget initiativ)

(2014/C 451/03)

Föredragande: **Michael SMYTH**

Den 22 januari 2014 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Finansiering för företag: en undersökning av alternativa finansieringsmekanismer”

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 141 röster för och 4 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Efter mer än sex år av finansiella och ekonomiska omvälvningar är de normala kanalerna för finansiering till företag, särskilt små och medelstora företag, fortfarande delvis blockerade. Bankerna, den traditionella källan till största delen av finansiering av små och medelstora företag, är mindre villiga att låna ut på grund av ett antal faktorer, t.ex. den pågående skuldsaneringen, de högre kapital- och likviditetstäckningskraven, avsättningar för osäkra fordringar samt riskovillighet. Denna uppsplittring av finansmarknader och finansieringskanaler har varit ett av de mest ihållande inslagen i finanskrisen i Europa.

1.2 Den minskade utlåningen av rörelsekapital till små och medelstora företag är en kronisk form av marknadsmisslyckande och kräver en lämplig reaktion från EU:s beslutsfattare. Hittills har denna reaktion inte stått i proportion till problemet.

1.3 Europeiska centralbankens (ECB) långfristiga refinansieringstransaktioner ([1]) har varit framgångsrika när det gäller att förhindra en kollaps i banksystemet, men största delen av finansieringen har inte förts vidare till den reala ekonomin. I stället har den använts till att konsolidera bankernas balansräkningar, något som innebär en förlorad möjlighet, eftersom företagen fortfarande inte får tillgång till rörelsekapital.

1.4 Europeiska investeringsbanken (EIB), som har varit mycket aktiv när det gäller att stödja små och medelstora företag i Europa, har genomgått en omfattande rekapitalisering och ökat sin utlåning till små och medelstora företag. Stöd till små och medelstora företag utgör den enskilt viktigaste politiska prioriteringen inom EIB-gruppen och står för över 20 % av EIB:s årliga utlåningsvolym och 100 % av EIF:s verksamhet. Även om EIB är en viktig tillhandahållare av utvecklingskapital till små och medelstora företag, är dess andel av den totala utlåningen till företag i euroområdet fortfarande liten.

1.5 EESK gav sitt stöd till förra årets grönbok om långsiktig finansiering av ekonomin ([2]). Grönboken har följts av ett nyligen publicerat åtgärdspaket ([3]) för att främja långsiktig finansiering i allmänhet och för att inrikta finansieringen på små och medelstora företag i synnerhet. Paketet innehåller åtgärder för att främja användningen av värdepapperisering av lån till små och medelstora företag. Kommissionen föreslår också nya regler för att uppmuntra pensionsfonder att investera i finansiella tillgångar och därigenom stödja finansieringen av en mer långsiktig tillväxt i den reala ekonomin ([4]). Det finns också förslag om att skapa en likvid och öppen andrahandsmarknad för företagsobligationer och andra typer av skuldförbindelser. EESK välkomnar dessa förslag och anser att de på sikt kan bidra till en reformerad och mer effektiv marknad för finansiering av små och medelstora företag.

([1]) Långfristiga refinansieringstransaktioner som tillhandahåller lågräntelån till euroområdets banker.
([2]) EUT C 327, 12.11.2013, s. 11.
([3]) COM(2014) 168 final.
([4]) COM(2014) 167 final.

1.6 Flera andra initiativ pågår för att avlägsna hinder för långivares möjligheter att göra en mer exakt bedömning av kreditvärdighet och risk. Bland dessa initiativ kan nämnas ökad användning av digitala arkiv med standardinlämning för företagsregister, statistiska byråer, bankers och andra långivares kreditprövningar samt ett eventuellt inrättande av ett europeiskt centralt kreditregister. Bättre och mer aktuell information om små och medelstora företags ekonomiska resultat bör kunna ge långivare möjlighet till bättre riskbedömning och mer adekvat riskprissättning.

1.7 Ett antal andra förslag till förbättring av de små och medelstora företagens tillgång till finansiering håller nu på att genomföras eller är under övervägande. EESK stöder denna mer proaktiva insats från beslutsfattarnas sida, men det kommer att ta tid att genomföra förslagen. Frågan är vad man kan göra nu och inom den närmaste tiden för att förbättra de små och medelstora företagens tillgång till finansiering.

1.8 En patentlösning av något slag är inte nödvändigtvis tillämplig i alla medlemsstater. Vissa medlemsstater har utarbetat strategier som är anpassade till deras nationella finansiella strukturer och regler. Ett av de mest intressanta initiativen är det system för ”finansiering för utlåning” som används i Storbritannien ([5]). Det har under de gångna två åren varit mycket framgångsrikt när det gäller att främja hypoteks- och hushållslån i Storbritannien och syftar nu uteslutande till att främja utlåning till små och medelstora företag. Systemet skapar incitament för deltagande banker att öka nettoutlåningen till små och medelstora företag genom att finansieringskostnaderna minskas. Systemets anhängare hävdar att utlåningen till små och medelstora företag skulle vara mycket lägre om systemet inte tillämpades.

1.9 EESK anser att ”finansiering för utlåning” är ett exempel på god praxis och rekommenderar att ECB allvarligt överväger att införa ett liknande system i euroområdet. Den 5 juni 2014 tillkännagav ECB en rad likviditetsåtgärder som syftar till att öka bankutlåningen till små och medelstora företag ([6]). EESK noterar med tillfredsställelse att ECB:s huvudsakliga förslag, s.k. riktade långfristiga refinansieringstransaktioner (TLTRO), liknar det system för ”finansiering för utlåning” som beskrivs i detta yttrande. Det är också tillfredsställande att notera att EESK:s arbete i detta yttrande har föregått utvecklingen i de politiska beslutsfattarnas tänkande.

2. **Krisen vad gäller företagslån i Europa**

2.1 Debatten om företagslån och företagsfinansiering har tenderat att fokusera på utbud av och efterfrågan på utvecklings- eller investeringskapital, särskilt för små och medelstora företag. Långivarna påpekar gärna att det råder brist på nya projekt och därmed på efterfrågan på utvecklingsfinansiering. Företrädare för små och medelstora företag samt medelstora marknadsnoterade företag klagar ofta både på tillgången till utvecklingsfinansiering och på kostnaderna för sådana krediter och hävdar att bankerna tar ut ett överpris på riskkapital. Båda synpunkterna kan innehålla ett korn av sanning. Hur som helst har utlåningen till både stora och små företag i EU:s medlemsstater i bästa fall varit oförändrad, men i ett antal fall har den minskat kraftigt.

2.2 I detta EESK-yttrande ligger fokus inte på utvecklingskapital eller finansiering av nya företag, företagsstarter eller innovationer. Yttrandet behandlar snarare frågan om tillgång till rörelsekapital – kontokrediter och löpande kreditfaciliteter som är livsnerven i de flesta företag. På grund av bristande statistik är det svårt att exakt fastställa hur lånen till rörelsekapital har utvecklats, men den allmänna trenden framgår av ECB:s uppgifter om utlåningen till icke-finansiella företag. Statistiken visar en sjunkande tendens under de gångna fyra–fem åren, och först under de senaste månaderna kan vissa tecken på återhämtning skönjas.

2.3 Ett av de mest påtagliga inslagen i de senaste sex årens finansiella och ekonomiska kris är att finansieringen till företag allvarligt har försämrats. Eftersom de europeiska bankerna har brottats med att minska sin exponering för osäkra fordringar och dåliga lån, har det normala utbudet av rörelsekapital för företag, särskilt mindre företag och mikroföretag, minskat i både nominella och reala termer. Denna minskade utlåning till företagen skulle kunna beskrivas som en kronisk form av marknadsmisslyckande. De europeiska finansmarknadernas fragmentering har dessutom lett till en tudelad struktur när det gäller utlåningsräntorna. Till exempel har småföretagen i Italien och Spanien mycket högre räntekostnader än liknande företag i Tyskland och Storbritannien. Hittills har reaktionerna från EU:s beslutsfattare inte stått i proportion till problemet, och det finns vissa tecken på att effekterna av en förstärkt europeisk och internationell bankreglering kan ha förvärrat företagens upplåningsproblem genom att bankerna blivit mer riskovilliga.

([5]) http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx
([6]) http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.sv.html

3. **De politiska beslutsfattarnas reaktion**

3.1 EU:s beslutsfattare har haft svårt att hantera sidoeffekterna av den finansiella krisen och dess effekter på den reala ekonomin. Det instabila läget i EU:s banksystem har blivit ett betydande hinder för den ekonomiska återhämtningen. För att mildra denna instabilitet genomförde Europeiska centralbanken (ECB) under 2012 och 2013 ett helt nytt initiativ i syfte att ge EU:s banker tillgång till över 1 biljon euro till relativt låg ränta. Initiativet kallades långfristiga refinansieringstransaktioner (LRT). Det var en reaktion på att banksystemet riskerade att frysa eller kollapsa till följd av att bankerna brottades med att reparera sina balansräkningar och uppfylla tuffare lagstadgade kapitaltäckningskrav. De långfristiga refinansieringstransaktionerna har varit framgångsrika när det gäller att förhindra en kollaps, men största delen av finansieringen har inte förts vidare till den reala ekonomin. I stället har den använts till att konsolidera bankernas balansräkningar. I en bemärkelse var detta resultat förutsägbart och begripligt. De flesta europeiska banker har prioriterat att överleva i nuet och i framtiden. I en annan bemärkelse innebär resultatet en förlorad möjlighet, eftersom företagen fortfarande inte får tillgång till rörelsekapital.

3.2 I mars 2013 fick Europeiska investeringsbanken (EIB) ett avsevärt kapitaltillskott. Det inbetalda kapitalet utökades med 10 miljarder euro från aktieägarna. EIB räknar med att kunna öka sin redan betydande utlåning till små och medelstora företag med upp till 40 miljarder euro under de kommande tre till fyra åren. Rekapitaliseringen har hjälpt EIB att öka sin utlåning till små och medelstora företag. Stöd till små och medelstora företag utgör den enskilt viktigaste politiska prioriteringen inom EIB-gruppen och står för över 20 % av EIB:s årliga utlåningsvolym och 100 % av EIF:s verksamhet. EIB:s utlåning till små och medelstora företag tenderar dock att användas huvudsakligen till utvecklingskapital, innovation och nya projekt. Enligt uppgift överväger EIB att ge lån till rörelsekapital, och det ska bli intressant att se resultatet av dessa diskussioner. Även om EIB är en viktig tillhandahållare av utvecklingskapital till små och medelstora företag, är dess andel av den totala utlåningen till företag i euroområdet fortfarande liten.

3.3 I Storbritannien och USA har de monetära myndigheterna tagit till vissa okonventionella åtgärder, t.ex. kvantitativa lättnader för att öka likviditeten i banksystemet. Denna politik innebär att centralbankerna köper upp mycket stora mängder stats- och företagsobligationer och att banksystemet tillförs nya pengar. Den har bidragit till att förhindra en frysning av penningmarknaderna och av den penningpolitiska transmissionsmekanismen i både USA och Storbritannien. I USA finns det vissa tecken på att programmet för kvantitativa lättnader har bidragit till att öka tillgången till kredit och finansiering i den reala ekonomin. De amerikanska monetära myndigheterna överväger nu att gradvis reducera programmet i takt med att den ekonomiska återhämtningen befästs. I Storbritannien antyder Bank of Englands prognoser att politiken med kvantitativa lättnader kommer att avskaffas när den ekonomiska återhämtningen blir väletablerad.

3.4 Kommissionen offentliggjorde en grönbok om långsiktig finansiering av ekonomin i mars 2013 ([7]). Grönboken har följts av ett åtgärdspaket för att främja långsiktig finansiering i allmänhet och för att inrikta finansieringen på små och medelstora företag i synnerhet ([8]). Paketets kärna är åtgärder för att stimulera användning av värdepapper med bakomliggande tillgångar (ABS) för lån till små och medelstora företag. En mer omfattande användning av sådana värdepapper skulle göra det lättare för banker och andra finansinstitut att öka sin utlåning till företag. Kommissionen föreslår också nya regler för att uppmuntra pensionsfonder att investera i finansiella tillgångar, t.ex. ABS, och därigenom stödja finansieringen av en mer långsiktig tillväxt i den reala ekonomin ([9]). Det finns också förslag om att skapa en likvid och öppen andrahandsmarknad för företagsobligationer och att göra säkerställda obligationer och privata placeringar mer attraktiva. Det finns ett meddelande om gräsrotsfinansiering ([10]), som syftar till att främja bästa praxis, övervaka utvecklingen av gräsrotsfinansieringsmarknader och underlätta framväxten av en högkvalitativ gräsrotsfinansieringsmärkning.

3.5 Flera andra initiativ är av betydelse här. Hindren för att långivarna ska kunna göra en mer korrekt bedömning av kreditvärdighet och risk sammanhänger ofta med kostnader och brist på relevant ekonomisk information. Institutet för internationella finanser (IIF) föreslår en rad åtgärder för att minska dessa hinder. Bland initiativen finns ökad användning av digitala arkiv med standardinlämning för företagsregister, statistiska byråer, samt bankers och andra långivares kreditprövningar. Dessa nationella arkiv med kreditriskupplysningar bör samordnas med *European Data Warehouse*, vilket på sikt kan leda fram till ett europeiskt centralt kreditregister. IIF menar att det bör införas EU-täckande standarder för informationsinsamling och rapportering för att möjliggöra jämförande analyser mellan företag och tvärnationella analyser. Bättre och mer aktuell information om små och medelstora företags ekonomiska resultat bör kunna ge långivare möjlighet till bättre riskbedömning och mer adekvat riskprissättning.

([7]) COM(2013) 150/2 final.
([8]) COM(2014) 168 final.
([9]) COM(2014) 167 final.
([10]) COM(2014) 172 final.

3.6 Andra förslag för att förbättra finansieringsflödet till små och medelstora företag är bl.a. följande:

— Åtgärder för att göra det möjligt för ömsesidiga, kooperativa och kollektiva institutioner att med hjälp av direktstöd från offentliga medel låna ut kapital till små och medelstora företag.

— Åtgärder för att komma bort från den skevhet i skattesystemet som gynnar skuldsättning genom att göra ny finansiering med eget kapital avdragsgill.

— Åtgärder för att ge de regionala utvecklingsorganen en formell roll i riskbedömningarna och samtidigt göra lämpliga justeringar för systematiska fel som beror på överdriven optimism.

— Åtgärder för att uppmuntra mer omfattande användning av kreditförsäkring om det är kostnadseffektivt, i syfte att försäkra portföljer med lån utan säkerhet till små och medelstora företag, som bankerna sedan kan sälja till andra investerare än banker.

— Incitament till privata investerare och riskkapitalinvesterare att öka investeringarna i små och medelstora företag och fylla upp luckor i finansieringen.

— Användning av skatteincitament i syfte att bredda investerarbasen i små och medelstora företag och i fonder för sådana företag.

— Åtgärder för att utbilda små och medelstora företag om alternativa finansieringsmöjligheter och de relativa fördelarna med alternativa finansieringsmekanismer.

— Stärkta kreditgarantisystem och spridning av kunskap och bästa praxis för att bidra till att förbättra befintliga nationella garantisystem.

— Ökad användning av handelsfinansiering, utlåning mellan företag, fakturakrediter och leasinginstrument.

Framsteg har gjorts när det gäller genomförandet av många av de förslag som skisseras ovan, men frågan är vad man kan göra nu och inom den närmaste tiden för att förbättra de små och medelstora företagens tillgång till finansiering.

4. **En alternativ kanal för företagsfinansiering**

4.1 Det är inte helt lätt att utforma ett system för att främja bättre tillgång till finansiering i hela EU. Vissa medlemsstater har utarbetat lösningar som är anpassade till deras nationella finansiella strukturer och regler. En patentlösning av något slag är inte nödvändigtvis tillämplig i alla medlemsstater. Ett av de mest intressanta initiativen är det system för ”finansiering för utlåning” (*Funding for Lending Scheme*, FLS) som används i Storbritannien, och det förtjänar en mer ingående behandling.

4.2 Det brittiska finansdepartementet och Bank of England införde FLS i juli 2012 i ett försök att öka utlåningen till den reala ekonomin ([11]). Finansdepartementet är delägare i Bank of England och utövar därför tillsyn över verksamheten inom FLS. FLS erbjuder de deltagande bankerna en förmånlig finansieringskälla, och de lägre finansieringskostnaderna bör göra det möjligt för bankerna att öka tillgången på kredit genom att de kan sänka räntorna. Systemet ger bankerna incitament att öka sin utlåning och därigenom får de möjlighet att utnyttja ytterligare medel från systemet. Sedan starten har FLS bidragit till en kraftig nedgång i bankernas finansieringskostnader, och detta har slagit igenom i form av förbättrade kreditvillkor. Det är rimligt att säga att en stimulans av i synnerhet hushålls- och hypotekslån har varit FLS-systemets största framgång hittills. Det har varit mindre framgångsrikt när det gäller att öka lånen till företagen, och i november 2013 justerade därför myndigheterna FLS så att systemet enbart skulle vara inriktat på att stimulera utlåning till små och medelstora företag.

4.3 FLS är ett system avsett att ge de deltagande bankerna ett kommersiellt incitament att öka sin nettoutlåning (dvs. bruttoutlåning minus återbetalningar). Systemet tillhandahåller diskonterad finansiering till alla banker, även till de banker som minskar sin skuldsättning. Systemet har ingen övre gräns vad gäller det belopp som bankerna kan utnyttja. Som illustration kan sägas att om en deltagande banks totala utlåning till företag är 100 miljarder euro vid systemets införande, kan det erhålla minst 5 miljarder euro i finansiering. Om samma bank därefter ökar sin nettoutlåning till små och medelstora företag med ytterligare 1 miljard euro, skulle den ha rätt att erhålla ytterligare 5 miljarder euro från FLS. Denna kvot på fem till ett vad gäller kreditutnyttjandet för ny nettoutlåning till små och medelstora företag ger – tillsammans med lägre kostnader för finansiering – bankerna ett kraftigt incitament att öka utlåningen ([12]).

([11]) http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx

([12]) För en uttömmande beskrivning av verksamheten inom FLS, se R. Churm och A. Radia, ”The Funding for Lending Scheme”, BoE Quarterly Bulletin, fjärde kvartalet 2012, http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf

4.4 Bank of England övervakar FLS i dess ändrade form. De flesta brittiska finansinstitut deltar i FLS. Det reviderade systemet, som enbart syftar till att främja utlåningen till företag, har använts sedan november 2013, och det är förmodligen ännu för tidigt att dra några meningsfulla slutsatser om dess effektivitet. Några av de största bankerna i Storbritannien och i euroområdet har fortsatt att minska sin skuldsättning relativt snabbt, och detta förklarar sannolikt en stor del av den minskade utlåningen till företag. Systemets anhängare hävdar att kreditsituationen i Storbritannien skulle vara mycket värre utan tillgången till finansiering från FLS.

4.5 EESK anser att ett system liknande FLS borde införas i euroområdet. Ett system av FLS-typ i euroområdet skulle under en begränsad tid av upp till två eller tre år kunna bidra till att återställa företagsfinansieringen till mer normala nivåer och samtidigt underlätta den pågående skuldsaneringsprocessen.

4.6 Den 5 juni 2014 tillkännagav ECB en rad likviditetsåtgärder som syftar till att öka bankutlåningen till små och medelstora företag ([13]). EESK noterar med tillfredsställelse att ECB:s huvudsakliga förslag, s.k. riktade långfristiga refinansieringstransaktioner (TLTRO), liknar det system för ”finansiering för utlåning” som beskrivs i detta yttrande.

4.7 De flesta av kommissionens förslag till förbättring av de små och medelstora företagens tillgång till finansiering har välkomnats av EESK, men förslagen har oftast ett medellångt eller långt tidsperspektiv och kan kräva ny lagstiftning och/eller nya institutioner. Samtidigt är krisen när det gäller finansiering av företagens rörelsekapital akut och överhängande och håller sannolikt på att förvärras. EESK anser att EU:s beslutsfattare borde göra mer för att tillhandahålla kortfristiga lösningar, t.ex. de incitamentsystem (FLS eller LRT) som beskrivs ovan. Alla förhöjda finansiella risker eller anseenderisker måste vägas mot de 26 miljoner arbetslösa (varav 5,6 miljoner är under 25 år) i EU.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

([13]) http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.sv.html

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Det digitala samhället: tillgång, utbildning, sysselsättning och verktyg för jämställdhet”

(yttrande på eget initiativ)

(2014/C 451/04)

Föredragande: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Den 22 januari 2014 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Det digitala samhället: tillgång, utbildning, sysselsättning och verktyg för jämställdhet”.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 128 röster för och inga röster emot.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EU bör inte längre nöja sig med att enbart vara en digital användare utan även bli en idégivare och producent, men för detta krävs det att begåvningarna uppmuntras. Därför är information, utbildning och kunskaper prioriterade uppgifter.

1.2 Tillgång till det digitala samhället bör vara ett prioriterat mål för hela EU. De strategier som hittills genomförts på detta område är otillräckliga för att hantera problemet med den digitala klyftan, som blir allt djupare.

1.3 EESK påminner om att man bör vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att människor med funktionsnedsättning har tillgång till det digitala samhället och för att skapa likvärdiga förutsättningar med avseende på den nya tekniken.

1.4 Det digitala samhället får inte bli ytterligare en orsak till utestängning. EESK vill särskilt understryka behovet av att anta lämpliga politiska strategier för att se till att äldre personer inte utestängs, utan tvärtom fullt ut tar del i användningen av den teknik som i dag tillhör människors vardag.

1.5 EU och de nationella myndigheterna måste gemensamt säkerställa att IT-program och IT-utrustning finns tillgängliga till mer överkomliga priser och att mångspråkigheten respekteras.

1.6 EU:s utbildningspolitik bör förbereda eleverna för livet efter skolan. EESK vill framhålla att de fackliga sammanslutningarna inom utbildningssektorn bör konsulteras.

1.7 Stöd till den offentliga utbildningen inom ramen för medlemsstaternas budgetar är av avgörande betydelse för att uppnå jämställdhetsmålet.

1.8 EESK vill också framhålla de offentliga bibliotekens betydelse i utbildningen på det digitala området.

1.9 EESK rekommenderar att man främjar modeller för öppen innovation och öppna standarder. Man måste undvika omotiverade åtgärder för att skydda de immateriella rättigheterna som skulle kunna begränsa innovationsprocesserna i den digitala ekonomin.

1.10 Kommittén föreslår att man vad gäller undervisning ska följa rekommendationerna från European Foundation for Quality in e-Learning.

1.11 Vi vill ännu en gång framhålla den teoretiska och den yrkesinriktade utbildningens viktiga roll när det gäller att bekämpa den ekonomiska krisen och främja en ekonomisk återhämtning, och vi vill understryka Cedefops roll på detta område. EESK föreslår därför att man

— betonar lärarnas grundutbildning och fortbildning,

— främjar språkundervisningen,

— kanaliserar de öppna lärresurserna till yrkesutbildningen.

1.12 Initiativet Horisont 2020 bör bidra till att stärka EU:s ställning på området digital teknik, där företagen investerar mindre än konkurrenterna i Asien och USA.

1.13 Det är av avgörande betydelse att förbättra villkoren för EU:s små och medelstora företag inom sektorn för informations- och kommunikationsteknik (IKT), eftersom de kan lansera innovativa projekt som är livsviktiga för en industri i konstant förändring. Skatteåtgärder och bättre finansieringsmöjligheter för små och medelstora företag kommer dessutom att innebära ett viktigt inslag i kampen mot den ekonomiska krisen.

1.14 Stödet till företagsstarter på området digital teknik kan bidra till att stärka den europeiska hård- och mjukvaruindustrin. EESK ser positivt på initiativet att stödja högriskprogram inom ramen för den digitala agendan men efterlyser ytterligare stöd från det finansiella systemet.

1.15 Kommittén föreslår en rad åtgärder för att öka kvinnors deltagande i det digitala samhället.

2. **Bakgrund**

2.1 Det finns en rad politiska beslut, program och initiativ från EU beträffande användningen av IKT i undervisningen, bland annat följande:

— Programmet eLearning (2004–2006).

— Programmet för livslångt lärande (2007–2013), där främjande av IKT i undervisningen blir ett prioriterat mål genom delprogrammen Comenius, Erasmus, Grundtvig och Leonardo.

— Programmet Erasmus+ (2014–2020), som ingår i Europa 2020-strategin, Utbildning 2020-strategin och strategin En ny syn på utbildning.

— Meddelandet om ny teknik och öppna utbildningsresurser för alla (”En öppen utbildning: Innovativ inlärning och undervisning med ny teknik och öppna utbildningsresurser för alla”, COM(2013) 654 final).

2.2 I den digitala agendan för Europa (2010) som är en central EU-strategi i syfte att uppfylla målen i Horisont 2020, anges en rad åtgärder, bland annat beträffande följande:

— Interoperabilitet och standarder.

— Ultrasnabbt bredband.

— E-lärande.

— Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

— Digital kompetens, digitala färdigheter och digital integration.

2.3 EESK har behandlat dessa aspekter i olika yttranden ([1]).

2.4 Det här initiativyttrandet behandlar frågor i samband med tillgång till det digitala samhället, utbildning, jämställdhet och sysselsättning.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 *Tillgång till det digitala samhället*

3.1.1 IKT-verktygen används alltmer i människors vardag. Tillgång till det digitala samhället är en rättighet och erbjuder möjligheter som till fullo bör utnyttjas.

([1]) EUT C 271, 19.9.2013, s. 127, EUT C 318, 29.10.2011, s. 9, EUT C 214, 8.7.2014, s. 31.

3.1.2 EESK har flera gånger konstaterat hur viktigt bredband är för vårt samhälle och för EU:s ekonomi ([2]), och välkomnar därför utvidgningen av bredbandsnäten via satellit till de 28 medlemsstaterna. Men det finns fortfarande många orsaker till att den digitala klyftan finns kvar, och de förvärras av den ökande fattigdomen, som i sig förvärrats av den ekonomiska krisen.

3.1.3 Den digitala klyftan minskar inte, bland annat beroende på faktorer relaterade till utbildningsnivå (det är tre gånger mer troligt att högutbildade använder internet än de 33 % av befolkningen som har lägre utbildning), ålder (internetanvändning är mycket vanligt bland ungdomar och så gott som alla studerande använder internet, men det är långt mindre vanligt bland äldre), det faktum att informationen oftast är på engelska, skillnader mellan landsbygd, städer och öar, osv.

3.1.4 De offentliga myndigheterna står ofta inför svåra problem när det gäller att finansiera kostnaderna för IT på utbildningsområdet mot bakgrund av de budgetåtstramningar som tycks ha förstärkts av stabilitetspakten. En möjlig finansieringsmetod – införande av användaravgifter – kan bli ett hot mot tillgängligheten och jämlikheten på utbildningsområdet.

3.1.5 Tillgänglighet är en mänsklig rättighet ([3]). Enligt artiklarna 20, 21 och 26 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som är en integrerad del av Lissabonfördraget, är all diskriminering på grundval av funktionsnedsättning förbjuden, och personer med funktionsnedsättning har rätt till särskilda åtgärder. Man får inte heller glömma att enligt Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är medlemsstaterna skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till bland annat informations- och kommunikationsteknik, inbegripet internet, på samma villkor som alla andra ([4]).

3.1.6 Personer med funktionsnedsättning löper dubbelt så stor risk för arbetslöshet, och den nya tekniken (inklusive internet) öppnar möjligheter till fritidsaktiviteter, utbildning, kultur och många andra offentliga och privata tjänster samtidigt som den uppmuntrar till deltagande i det demokratiska samhället. Tillgängliga IKT-tjänster är följaktligen oumbärliga för att personer med funktionsnedsättning ska kunna konkurrera på lika villkor på en växande digital marknad och integreras i det digitala samhället.

3.1.7 Det digitala samhället får inte bli ytterligare en orsak till utestängning. Tvärtom bör det för personer med funktionsnedsättning bli en väg ut ur utestängning.

3.2 *Utbildning i det digitala samhället*

3.2.1 Det digitala samhället förutsätter en medveten öppenhet när det gäller förändringar inom institutionerna. EU bör sträva efter att utbildningssystemen är tillgängliga för alla och att de bidrar till att öka medborgarnas kunskaper, färdigheter och kompetens på en lång rad områden, såsom social kompetens, medborgarkompetens och kulturell kompetens, inlärningsförmåga samt kreativitet, innovation och förmåga att arbeta i grupp.

3.2.2 Alla personer i ansvarig ställning inom utbildningssystemet bör eftersträva en gynnsam inlärningsmiljö i skolorna, som kan skapa en positiv inställning till innovation, kvalitet och samarbete i det pedagogiska arbetet, ett aktivt deltagande från de studerandes sida i undervisningen, spridning av god praxis, deltagande i samhällslivet och erfarenheter i skolan samt en utvärderingskultur.

3.2.3 EU:s utbildningspolitik har inte riktigt lyckats motivera de nationella utbildningsmyndigheterna att se till att IKT används redan i lärarnas grundutbildning och att dessa sedan använder IKT i sin undervisning, särskilt på grundskolan och i gymnasieskolan samt inom yrkesutbildningen. Framför allt har den inte i tillräckligt hög grad lyckats påverka medlemsstaterna att göra de investeringar som krävs för en modern, innovativ och högkvalitativ utbildning baserad på IKT.

3.2.4 Utbildningsdepartementen bör anordna specifika utbildningar för lärarna och uppmuntra ett nytt sätt att se på inlärning.

3.2.5 EESK vill framhålla de offentliga bibliotekens betydelse i utbildningen på det digitala området.

([2]) EUT C 67, 6.3.2014, s. 137.
([3]) EUT C 177, 11.6.2014, s. 15.
([4]) EUT C 271, 19.9.2013, s.116.

3.2.6 Barn bör redan under de första skolåren få lära sig hur en dator fungerar och kanske också få ”leka” lite med programmering, så att EU-medborgarna så snabbt som möjligt kan bli idégivare och producenter och inte nöja sig med att vara digitala användare. EU har expertcentrum inom forskningen (exempelvis forskning om elektroniska nanokomponenter), men vi måste komma längre.

3.2.7 I de europeiska utbildningssystemen finns det exempel på utbildning av hög kvalitet både på grundskolan, inom yrkesutbildningen och på universiteten. Det är emellertid nödvändigt att ändra läroplanerna så att användning och utvärdering av IKT införlivas i undervisningen.

3.2.8 EESK rekommenderar att man främjar modeller för öppen innovation och öppna standarder Man måste även undvika omotiverade åtgärder för att skydda de immateriella rättigheterna som skulle kunna begränsa innovationsprocesserna i den digitala ekonomin.

3.2.9 SPI-protokollet (Simple Publishing Interface), som utarbetats av Europeiska standardiseringskommittén (CEN), har som syfte att underlätta kommunikationen mellan verktyg som producerar innehåll och databaser som löpande förvaltar inlärningsmaterial och metadata.

3.2.10 Interoperabilitet kan också underlätta användningen av den stödteknik som människor med funktionsnedsättning behöver för att få tillgång till IKT.

3.3 *Utbildning. Ett redskap för att hantera den ekonomiska krisen*

3.3.1 Teoretisk utbildning och yrkesutbildning berikar människors liv och förser dem med den kompetens som är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Den sociala och ekonomiska utvecklingen är i mycket hög grad beroende av yrkesutbildning, eftersom den ger den kompetens som behövs för att få tillgång till arbetsmarknaden. Särskilt för missgynnade och marginaliserade grupper kan yrkesutbildning innebära ett bättre liv. Yrkesutbildning är emellertid inte bara en bro mellan utbildning och sysselsättning, utan den är också mycket viktig i sig själv. Unescos institut för statistik har konstaterat att det finns ett samband mellan ekonomisk utveckling och yrkesutbildning.

3.3.2 Programmet Erasmus+ är EU:s centrala strategi på detta område, och som EESK har påpekat bör det ”ses som ett nyckelverktyg för att öka stödet till utbildning och yrkesutbildning i syfte att öka medborgarnas kompetens och bidra till avskaffandet av den höga ungdomsarbetslösheten i många medlemsstater”. Det är emellertid medlemsstaterna som har behörighet på detta område och som bör sträva efter att förse yrkesutbildningen med de resurser som är nödvändiga och den prestige som den bör ha som en del av utbildningssystemet.

3.3.3 EESK påminner om att Cedefop i sitt arbete på området livslångt lärande och yrkesutbildning har tagit upp frågor – som vuxenutbildning, kvalifikationer och kompetens, validering av kvalifikationer och förfaranden för kvalitetssäkring – som är av avgörande betydelse för personer som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Cedefop bör därför tilldelas mer resurser.

3.3.4 EESK föreslår att man

— uppvärderar yrkesutbildningen,

— betonar lärarnas grundutbildning och fortbildning,

— främjar språkundervisningen, som har en grundläggande betydelse för arbetskraftens rörlighet,

— kanaliserar de öppna lärresurserna till yrkesutbildningen.

3.4 *Den digitala ekonomin och sysselsättningen*

3.4.1 EU har en hög arbetslöshet, men samtidigt kommer det enligt kommissionen inom kort att behövas 900 000 kvalificerade personer för att tillsätta lediga tjänster inom IKT-sektorn.

3.4.2 IKT har en betydande inverkan på sysselsättningen, och en framgångsrik digital agenda är beroende av att det finns högteknologiska företag. År 2008 bidrog IKT-verksamheten i EU med ett mervärde på 574 miljarder euro och sysselsatte 8,3 miljoner människor. De europeiska företagen, som har problem med fragmenterade marknader och otillräcklig finansiering, bör förstärka sin position gentemot de giganter – till stor del nordamerikanska – som dominerar världsmarknaden.

3.4.3 I likhet med all teknisk utveckling medför IKT stora förändringar på arbetsplatserna. Detta bör hanteras med fokus på att skapa nya yrkesutbildningar och kvalifikationer, ny kompetens och nya certifieringssystem, både för personer som inte kommer in på arbetsmarknaden på grund av IKT och för dem som kan integreras med hjälp av IKT.

3.4.4 Den breda koalitionen för digitala arbetstillfällen, som lanserades av kommissionen i mars 2013, behandlar de viktigaste frågorna (utbildning och anpassning av undervisningen till arbeten inom den digitala ekonomin, rörlighet, certifiering, medvetandegörande, innovativa inlärnings- och undervisningsmetoder), men den har inga budgetmedel till sitt förfogande. Det finns också andra initiativ inom ramen för den digitala agendan: EU:s strategi för e-kompetens, sysselsättningspaketet, initiativet ”En öppen utbildning”, strategin ”En ny syn på utbildning”, initiativet ”Bättre möjligheter för unga” och kompetenskartan för EU.

3.4.5 Industrin bör ingå i koalitionen, liksom undervisningssektorn, i syfte att stärka relationerna inom IKT-sektorn med hjälp av praktikperioder hos företagen.

3.4.6 Det bör noteras att man i dessa program inte tar tillräcklig hänsyn till de särskilda behoven hos personer som är utestängda på grund av funktionsnedsättning, i synnerhet när det gäller förvärvande av digital kompetens (e-skills), förbättring av denna kompetens och integrering på den digitala arbetsmarknaden.

3.4.7 Trots att de största högteknologiska företagen i Europa investerar i FoU sker det i mindre utsträckning än vad som är fallet med företag i Asien och USA. EESK hoppas att Horisont 2020, som har en budget på 78,6 miljarder euro, kommer att bidra till att stärka Europas ställning på världsmarknaden.

3.4.8 Det är av avgörande betydelse att förbättra villkoren för EU:s små och medelstora företag inom IKT-sektorn, eftersom de kan lansera innovativa projekt som är livsviktiga för en industri i konstant förändring. För att övervinna krisen krävs det bland annat lösningar på de finansieringssvårigheter som både små företag och innovativa projekt (nyetablerade företag) som ägnar sig åt teknisk innovation lider av.

3.5 *Samhället i den digitala eran bör inkludera alla*

3.5.1 I dag är endast 30 % av de cirka sju miljoner människor som arbetar inom IKT-sektorn kvinnor. De är underrepresenterade på alla nivåer, i synnerhet på beslutsfattande poster. Fler kvinnor än män studerar på högskolenivå, men de missgynnas fortfarande vad gäller arbetstillfällen, lön, arbetsvillkor och tillgång till höga befattningar med stort ansvar.

3.5.2 En politisk kursändring är särskilt nödvändig eftersom antalet kvinnor med IKT-utbildning har minskat. I dag har endast 29 av 1 000 kvinnor med högskoleexamen tagit sin examen inom IKT, och endast fyra av dessa kommer att arbeta direkt med IKT.

3.5.3 Trots att ett större antal kvinnor inom IKT-sektorn skulle kunna öka euroområdets BNP med 9 miljarder euro, finns det olika anledningar (bl.a. kulturella traditioner och fördomar) till att de inte väljer denna sektor i tillräcklig utsträckning, något som inte bara är ett europeiskt, utan ett generellt problem.

3.5.4 Därför föreslår EESK att man

— intensifierar forskningen för att fastställa vilka faktorer som ligger bakom bristen på kvinnor i IKT-sektorn generellt, och varför kvinnor i mindre utsträckning väljer att studera naturvetenskap, matematik och teknik,

— överväger möjligheten att anta planer och aktiva åtgärder med öronmärkta medel för att främja jämställdheten mellan könen,

— tar hänsyn till situationen för kvinnor och flickor med funktionsnedsättning, som i högre grad än funktionsnedsatta män diskrimineras när det gäller tillgång till utbildning och arbete, och som också stöter på stora hinder i fråga om tillträde till arbetsmarknaden, vilket innebär att det är svårt för dem att leva ett självständigt liv,

— identifierar rollmodeller och karriärvägar som kan inspirera kvinnor och flickor,

— ser över uppförandekodexen för kvinnor inom IKT,

— genomför framgångsrika kampanjer i de sociala medierna,

— ger undervisning i datorers funktionssätt och programmering redan från tidig ålder (ända från låg- och mellanstadiet) eftersom detta skulle bidra till att flickor börjar intressera sig för IKT.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 Tillgänglighet bör vara ett överordnat mål, inte enbart för myndigheterna utan för hela samhället, vilket är förpliktande för alla ekonomiska och sociala aktörer. EU:s strategier på detta område och generellt sett många medlemsstaters har hittills visat sig vara otillräckliga.

4.2 EESK föreslår att EU och de nationella myndigheterna ska vidta gemensamma åtgärder för att få till stånd en betydande minskning av kostnaderna för IT-materiel, bland annat genom en större användning av programvara som bygger på öppen källkod som exempelvis Linux, samt tillföra ett europeiskt innehåll för information och kännedom.

4.3 En ändamålsenlig politik för EU i det tjugoförsta århundradet kräver en öppen inställning till förändringar. Det viktigaste målet för de europeiska utbildningssystemen bör inte enbart vara att tillgodose arbetsmarknadens behov (kommissionen fokuserar sin utbildningspolitik på denna aspekt), utan också att förbereda eleverna för livet efter skolan. EU:s utbildningspolitik bör utformas i samarbete med de europeiska organisationerna för lärare och utbildningsinstitutioner, vilket inte är fallet för närvarande.

4.4 Med tanke på att medlemsstaterna är underkastade budgetrestriktioner, och att de via sina demokratiska institutioner fattar de beslut som de anser vara bäst för sina medborgare, är det nödvändigt att framhålla det trängande behovet att investera i det offentliga utbildningssystemet för att nå målet om lika tillgång till utbildning, oberoende av de studerandes sociala bakgrund och ekonomiska situation.

4.5 Kommissionen bör betona att pedagogiska metadata ska vara gratis och allmännyttiga, och att de inte ska omfattas av omfattas av privata företags patenträttigheter. Förutom EU:s standardiseringsprogram SPI (Simple Publishing Interface) bör kommissionens viktiga program för metadata, e-Contentplus, nämnas.

4.6 För att säkerställa den allmänna utbildningens och yrkesutbildningens kvalitet och relevans måste lärarna och utbildningsinstitutionerna kontrollera undervisningens innehåll. Man bör ta hänsyn till rekommendationerna från European Foundation for Quality in e-Learning (EFQUEL) rörande lagstiftning, harmonisering, immateriella rättigheter, etc.

4.7 EESK har redan uttryckt sin besvikelse över nedskärningarna i budgeten för den digitala agendan för perioden 2014–2020, från de 9,2 miljarder euro som ursprungligen föreslogs till de 1,14 miljarder euro som slutligen har fastställts.

4.8 EESK välkomnar det finansiella stödet till små och medelstora företags innovativa högriskprojekt, som beviljas inom ramen för Horisont 2020. Åtgärder som innebär att små och medelstora företag och nyetablerade företag får möjlighet till ytterligare finansiering, inte bara från de offentliga myndigheterna utan även från marknaderna och det finansiella systemet, har stor betydelse.

4.9 Vi rekommenderar att tillgänglighetsaspekten införlivas med alla initiativ på det digitala området genom att säkerställa att e-lärandeprogrammen, IKT samt material och utbildningsverktyg (online och offline) är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning och för alla utsatta människor. Dessutom bör man vara särskilt uppmärksam på att även personer med funktionsnedsättning får tillgång till de nya tjänster på IKT-området som EU önskar tillsätta.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”It-angrepp i EU”

(yttrande på eget initiativ)

(2014/C 451/05)

Föredragande: **Thomas McDONOGH**

Den 27 februari 2014 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativyttrande om

”It-angrepp i EU”.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 135 röster för och 1 röst emot.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Kommittén anser att en myndighet för it-säkerhet bör upprättas på EU-nivå, i likhet med den centrala myndigheten för flygindustrin, Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa). Detta skulle skapa det starka ledarskap som behövs på EU-nivå för att hantera svårigheterna med att genomföra en effektiv europeisk it-säkerhetspolitik.

1.2 Om EU ska kunna utveckla en god it-säkerhet måste invånarna vara välinformerade och medvetna om problemen. I skolornas läroplaner och utbildningar på arbetsplatserna bör undervisning om personlig it-säkerhet och uppgiftsskydd utgöra en grundläggande del. EU bör också genomföra allmänna informationskampanjer och initiativ runt om i EU när det gäller dessa frågor.

1.3 Företag bör enligt lag vara skyldiga att aktivt skydda sig mot it-angrepp, bland annat genom säker och motståndskraftig informations- och kommunikationsteknik (IKT) och genom att de anställda får utbildning om säkerhetsåtgärder, på samma sätt som de får utbildning om hälso- och säkerhetsfrågor.

1.4 Varje medlemsstat bör ha en organisation som har i uppgift att informera, utbilda och stödja små och medelstora företag när det gäller bästa praxis för it-säkerhet. Större företag kan enkelt få tillgång till de kunskaper som de behöver, men de mindre företagen behöver stöd.

1.5 Befogenheterna för Europeiska unionens byrå för nät- och informationssäkerhet (Enisa) bör utvidgas, och byrån bör få anslag för att ta ett mer direkt ansvar för utbildnings- och informationsprogram om it-säkerhet med särskild inriktning på allmänheten och små och medelstora företag.

1.6 Företag och organisationer måste öka medvetenheten om it-säkerhetsansvaret på styrelsenivå. Direktörer inom alla organisationer bör uttryckligen informeras om organisationens eventuella juridiska ansvar på grund av otillräckliga strategier och åtgärder på it-säkerhetsområdet.

1.7 Alla internetleverantörer i EU bör på grund av sin avgörande roll i tillhandahållandet av onlinetjänster ha ett särskilt ansvar för att skydda sina kunder från it-angrepp. Detta ansvar bör definieras och fastställas i lagstiftning på EU-nivå.

1.8 För att säkerställa att man snabbt kan förverkliga den betydande ekonomiska tillväxtpotential som de molnbaserade datortjänsternas dynamiska expansion innebär [1] bör särskilda säkerhetskrav och skyldigheter även införas på EU-nivå för leverantörer av molntjänster.

1.9 Kommittén anser att de frivilliga åtgärderna är otillräckliga, och att det också måste finnas långtgående rättsliga krav på medlemsstaterna för att säkerställa harmonisering, förvaltning och genomförande av insatser för europeisk it-säkerhet. Det behövs även lagstiftning för att göra rapportering om större it-säkerhetsincidenter obligatorisk för alla företag och organisationer, inte bara för leverantörer av kritisk infrastruktur. Detta skulle bidra till att förbättra EU:s hantering av hot och öka kunskapen om och förståelsen av it-angrepp så att bättre försvarsmekanismer kan utvecklas.

---

[1] EUT C 24, 28.1.2012, s. 40, EUT C 76, 14.3.2013, s. 59.

1.10 Kommittén rekommenderar eftertryckligen att EU tillämpar en designledd strategi för att hantera hotet från it-angrepp genom att se till att all teknik och alla tjänster som används i Europa för att tillhandahålla internetuppkoppling och onlinetjänster är utformade för att skapa maximal säkerhet när det gäller it-angrepp. Överväganden i designskedet bör särskilt inriktas på samspelet mellan människa och teknik.

1.11 EESK anser att de europeiska standardiseringsorganen bör utveckla och sprida omfattande it-säkerhetsnormer för alla IKT-baserade nätverkstekniker och nätverkstjänster. Dessa normer bör omfatta en obligatorisk uppförandekod som garanterar att all IKT-utrustning och alla internettjänster som säljs till europeiska konsumenter uppfyller högsta möjliga säkerhetsnormer.

1.12 EU måste omgående se till att samtliga medlemsländer har inrättat en fullt fungerande incidenthanteringsorganisation (Cert) som kan skydda det egna landet och EU från it-angrepp.

1.13 Kommittén anser att Europeiska it-brottscentrumet (EC3) vid Europol bör få de extra anslag som det behöver för att bekämpa it-brottslighet och stärka samarbetet mellan polisstyrkor runt om i Europa och med polisstyrkor utanför EU för att öka EU:s kapacitet att gripa och åtala it-brottslingar.

1.14 Sammanfattningsvis anser EESK att EU:s it-säkerhetspolitik främst bör omfatta följande: ett starkt EU-ledarskap, it-säkerhetsåtgärder som ökar säkerheten samtidigt som privatlivet och andra grundläggande rättigheter respekteras, medvetandehöjande åtgärder riktade till invånarna som uppmuntrar dem att vidta förebyggande åtgärder för att skydda sig, omfattande styrning på medlemsstatsnivå, ansvarsfulla och väl underbyggda insatser från företag, nära samarbete mellan regeringar, den privata sektorn och invånarna, tillräckliga investeringar, goda tekniska standarder och tillräckliga investeringar i FoU och innovation samt internationellt engagemang. I detta syfte påminner EESK om de rekommendationer avseende it-säkerhet som kommittén framfört i flera tidigare yttranden ([2]) och uppmanar kommissionen att följa upp de åtgärder som efterfrågades i dessa.

2. **Yttrandets omfattning**

2.1 Den internetbaserade ekonomin ligger till grund för över en femtedel av ökningen av BNP i EU, och 200 miljoner EU-invånare handlar via nätet varje år. Vi är beroende av internet och uppkopplad digital teknik för viktiga tjänster inom områden som energi, hälso- och sjukvård, offentlig förvaltning och ekonomi. Den kritiska digitala infrastruktur och de nätbaserade tjänster som har blivit nödvändiga för vårt ekonomiska och sociala liv löper emellertid allt större risk att utsättas för it-angrepp som hotar vårt välstånd och vår livskvalitet.

2.2 Kommittén anser att EU:s växande beroende av internet och digital teknik inte i tillräckligt hög grad motsvaras av förfaranden och åtgärder som garanterar en lämplig nivå på it-säkerheten i EU, både i dag och i framtiden. Syfte med detta yttrande är att uppmärksamma de brister som kommittén identifierat i EU:s it-säkerhetspolitik och att rekommendera förbättringar som skulle minska riskerna för it-angrepp.

2.3 Motiven bakom it-angreppen varierar stort. Det kan handla om allt från mycket personliga angrepp, exempelvis hämnd på en person eller ett företag, till it-spionage som utförs av nationer eller it-krig mellan länder. I samband med utarbetandet av yttrandet beslutade man att begränsa omfattningen och endast ta upp it-angrepp med kriminella motiv, i syfte att rikta in rekommendationerna på de problem som är viktigast för majoriteten av kommittén. Den komplexa politiska debatten om medlemsstaternas it-angrepp riktade mot medborgare och andra stater skulle kunna utgöra ämnet för ett framtida yttrande.

([2]) EUT C 97, 28.4.2007, s. 21,
EUT C 175, 28.7.2009, s. 92,
EUT C 255, 22.9.2010, s. 98,
EUT C 54, 19.2.2011, s. 58,
EUT C 107, 6.4.2011, s. 58,
EUT C 229, 31.7.2012, s. 90,
EUT C 218, 23.7.2011, s. 130,
EUT C 24, 28.1.2012, s. 40,
EUT C 229, 31.7.2012, s. 1,
EUT C 351, 15.11.2012, s. 73,
EUT C 76, 14.3.2013, s. 59,
EUT C 271, 19.9.2013, s. 127,
EUT C 271, 19.9.2013, s. 133.

2.4 I detta yttrande behandlas endast it-angrepp som utförs av brottslingar som är ute efter ekonomisk vinning. Detta är den absolut vanligaste typen av it-angrepp. Om säkerhetsåtgärder och förfaranden för effektiv hantering av it-angrepp med kriminella motiv inrättas kommer även it-angrepp med politiska eller mer personliga motiv att minska.

2.5 Trots att EU har gjort stora framsteg med genomförandet av förtroende- och säkerhetsåtgärderna inom ramen för den digitala agendan och har utvecklat en omfattande it-säkerhetsstrategi som omfattar de flesta av de ovannämnda områdena, återstår en hel del arbete.

3. **It-angrepp och it-säkerhet**

3.1 Ett it-angrepp är en aggressiv handling som riktas mot it-system, infrastrukturer, datanätverk och/eller personliga digitala enheter i form av olika fientliga handlingar i syfte att stjäla, ändra eller förstöra ett särskilt mål. Målet kan bestå av pengar, upplysningar eller informationsteknik.

3.2 It-brottslingar genomför it-angrepp för att stjäla pengar eller upplysningar eller begå bedrägeri, brottsligt spionage eller utpressning. It-attacker kan skada de viktiga nätverk och tjänster som vi är beroende av för vår hälsa, säkerhet och ekonomiska välfärd, inbegripet offentlig förvaltning, transporter och energinät.

3.3 Hotet från it-angrepp växer i takt med vårt ökande beroende av internet och digital teknik. Enligt en nyligen publicerad rapport från Symantec ökade antalet dataintrång i världen med 62 % under 2013, vilket innebär att över 552 miljoner handlingar blev oskyddade. Dessa intrång ledde i många fall till att namn, födelsedatum, personnummer, läkarjournaler eller finansiell information avslöjades. Bland mobiltelefonanvändare har 38 % fallit offer för it-brott riktade mot bärbara enheter under det senaste året.

3.4 It-angrepp kan ha stor inverkan på enskilda företag och på EU:s ekonomi:

— I en branschrapport från 2011 sägs det att de som faller offer för it-angrepp runtom i världen förlorar runt 290 miljarder euro per år, vilket innebär att denna typ av brottslighet är mer lönsam är den sammanlagda globala handeln med marijuana, kokain och heroin.

— Människor hotas ständigt av identitetsstölder genom it-angrepp. I maj 2014 stals genom ett enda angrepp en databas med personuppgifter för 145 miljoner kunder med konto på eBay. Enligt en it-säkerhetsundersökning från University of Kent från 2013 fick under ett enda år (2012/13) över 9 miljoner vuxna människor i Storbritannien sina konton på internet hackade, medan 8 % av befolkningen förlorade pengar på grund av it-brottslighet och 2,3 % förlorade över 10 000 brittiska pund.

— I en brittisk regeringsrapport från 2011 uppskattade man att de totala kostnaderna för it-brottslighet i Storbritanniens ekonomi uppgår till 27 miljarder brittiska pund:

  — It-bedrägerier: 1,4 miljarder brittiska pund

  — Identitetsstölder: 1,7 miljarder brittiska pund

  — Stöld av immateriella rättigheter: 9,2 miljarder brittiska pund

  — Spionage: 7,6 miljarder brittiska pund

  — Förlust av kunduppgifter: 1 miljard brittiska pund

  — Nätstölder (direkt) från företag: 1,3 miljarder brittiska pund

  — Utpressning: 2,2 miljarder brittiska pund

  — Skattebedrägerier: 2,3 miljarder brittiska pund

— It-angrepp orsakar enorm ekonomisk skada i Europa varje år. Kostnaderna omfattar

  — förlust av immateriella rättigheter och känsliga uppgifter,

  — alternativkostnader, bland annat störningar när det gäller tjänster och sysselsättning,

  — skador avseende varumärken och företagens rykte,

  — skadestånd och ersättningar till kunder (för besvär eller följdskador som orsakats) eller avtalsenliga ersättningar (för förseningar m.m.),

  — kostnader för motåtgärder och försäkringar,

  — kostnader för begränsningsstrategier och återhämtning från it-angrepp,

  — förlorade handelsintäkter och minskad konkurrenskraft,

  — snedvridning av handeln, och

  — förlorade arbetstillfällen.

— Enligt *2014 Information Security Breaches Survey*, en publikation från den brittiska regeringen, blev 81 % av storföretagen och 60 % av de små och medelstora företagen utsatta för säkerhetsintrång 2013.

— Samma regeringsrapport uppskattar genomsnittskostnaden för det allvarligaste dataintrånget till upp emot 1,4 miljoner euro för en stor organisation och 140 000 euro för ett litet eller medelstort företag.

— Även om angreppen misslyckas ökar kostnaderna för att begränsa dem snabbt. Under 2014 kommer tillväxten på den globala marknaden för it-säkerhet att öka till 8,6 % och överstiga 73 miljarder US-dollar.

3.5 Teknikerna som används vid it-angrepp utvecklas ständigt:

— Vid it-angrepp används vanligtvis en angreppsvektor som ger brottslingen tillgång till identitetsinformation på nätet, en dator eller en nätserver för att utföra den brottsliga handlingen. Vanliga angreppsvektorer är USB-enheter, bifogade dokument i e-postmeddelanden, webbsidor, popupfönster, snabbmeddelanden, chattrum och bedrägerier, t.ex. nätfiske.

— De vanligaste typerna av angrepp omfattar användning av sabotageprogram. Detta är en programvara som tar över en digital enhet i brottsligt syfte, t.ex. för att stjäla användaruppgifter eller pengar, eller för att sprida sig till andra enheter. Bland sabotageprogrammen återfinns datorvirus (inbegripet maskar och trojaner), utpressningstrojaner (ransomware), spionprogram, annonsprogram (adware), skrämselprogram (scareware) och annan skadlig programvara. Till exempel utpressningstrojaner är en särskild sorts sabotageprogram som blockerar tillgången till det infekterade datasystemet och begär en lösensumma för att blockeringen ska hävas.

— Sabotageprogram kan också förvandla en dator till en zombie som är ansluten till ett botnät eller zombienätverk, som it-brottslingen kontrollerar för att angripa offren.

— En skräppostattack innebär att en brottsling skickar oönskad mass-e-post, ofta för att lura offren att lägga pengar på förfalskade produkter. Botnät användas för att skicka den mesta skräpposten.

— Med nätfiske avses försök att stjäla användarnamn, lösenord och kreditkortsuppgifter genom att utge sig för att vara en tillförlitlig enhet, så att brottslingen kan få kontroll över offrets e-postkonto, sociala nätverk och bankkonton. Denna sorts angrepp är särskilt effektiva, eftersom 70 % av internetanvändarna använder samma lösenord för i stort sett alla internettjänster som de använder.

— It-brottslingar använder sig ibland av överbelastningsattacker för att pressa företag eller organisationer på pengar. I sådana attacker görs maskiner eller nätverk otillgängliga för de vanliga användarna genom att ett stort antal yttre kommunikationsförfrågningar skickas, så att systemet inte kan hantera den vanliga trafiken, eller hanterar denna så långsamt att tjänsten blir så gott som otillgänglig. Brottslingar använder ofta botnät även för överbelastningsattacker.

3.6 Bland organisationer som arbetar med it-säkerhet råder samstämmighet om vilka skyddsåtgärder som enskilda och företag bör prioritera om de vill skydda sig mot it-angrepp. Dessa åtgärder bör ingå i alla informations- och utbildningsprogram om it-säkerhet.

a. För allmänheten:

— Använda starka lösenord som är lätta att lägga på minnet.

— Installera antivirusprogram på nya enheter.

— Kontrollera sekretessinställningarna på sociala medier.

— Handla säkert på nätet och alltid kontrollera att sidor som säljer varor på nätet är säkra.

— Ladda ner programfixar när man ombeds göra det.

b. För företag:

— Skapa förteckningar över säkra applikationer.

— Använda säkra standardkonfigurationer för datorsystem.

— Installera programfixar inom 48 timmar.

— Installera uppdateringar för systemprogram inom 48 timmar.

— Minska antalet användare med administratörsstatus.

3.7 Små företag saknar ofta tillräcklig it-support för att hålla sig à jour med potentiella it-hot, så dessa behöver särskild hjälp för att skydda sig mot angrepp.

3.8 Avslöjande av it-angrepp och systembrister är en viktig del i att bekämpa angreppen, särskilt vid s.k. nolldagsattacker, dvs. angrepp som använder nya metoder som inte tidigare är kända av dem som är verksamma inom it-säkerhet. Företag går emellertid sällan ut med information om att de utsatts för angrepp, eftersom de är rädda att förstöra sitt rykte och att bli skadeståndsskyldiga. Detta begränsar EU:s förmåga att snabbt och effektivt hantera it-hot och att förbättra sin allmänna it-säkerhet genom delad kunskap.

3.9 Privatpersoner och företag köper internetuppkoppling och onlinetjänster från internetleverantörer. Eftersom dessa spelar en mycket viktig roll när det gäller att tillhandahålla onlinetjänster är det avgörande att de erbjuder kunderna ett maximalt skydd mot it-angrepp. Utöver att se till att deras egna tjänster och infrastrukturer är utformade och uppdaterade för att skapa maximal it-säkerhet bör internetleverantörerna tillhandahålla avancerad rådgivning om it-säkerhet till sina kunder, och de bör ha infört särskilda protokoll för att hjälpa till att upptäcka och bekämpa it-angrepp mot kunder när sådana inträffar. Detta ansvar bör definieras och fastställas i lagstiftning på EU-nivå.

3.10 Det är mycket viktigt för EU:s ekonomi att allmänheten och företagen snabbare börjar använda molnbaserade datortjänster ([3]). I takt med att användningen av molntjänster för både personliga ändamål och företagstjänster ökar måste EU särskilt se till att garantera säkerheten hos leverantörerna av dessa tjänster. Osäkerhet avseende molntjänsternas säkerhet påverkar takten för införande av denna dynamiska teknik negativt. Kommittén vill att EU ålägger leverantörer av molntjänster särskilda säkerhetskrav och skyldigheter i syfte att främja tillväxten av sådana tjänster i Europa.

([3]) EUT C 24, 28.1.2012, s. 40, EUT C 76, 14.3.2013, s. 59.

3.11 Det behövs särskilda insatser för att rekrytera personal till EU:s it-säkerhetssektor. Efterfrågan på universitetsutbildad personal inom it-säkerhet förväntas växa mer än dubbelt så snabbt som för resten av it-industrin. I detta sammanhang vill kommittén uppmärksamma kommissionen på hur tävlingar i USA och i vissa medlemsstater ökar medvetenheten om it-säkerhet och fungerar som en grogrund för morgondagens it-säkerhetspersonal.

3.12 Ett av de bästa sätten att skydda sig från it-angrepp är att tillämpa en designledd strategi för att säkerställa att all teknik och alla tjänster som används i Europa för att tillhandahålla internetuppkoppling och onlinetjänster är utformade för att skapa maximal säkerhet när det gäller it-angrepp. Överväganden i designskedet bör särskilt inriktas på samspelet mellan människa och teknik. Detta skulle kräva ett samarbete mellan tekniktillverkare, internetleverantörer, it-säkerhetssektorn, EC3, Enisa, medlemsstaternas försvars- och säkerhetsbyråer samt allmänheten. En sådan designledd strategi för it-säkerhet skulle kunna organiseras av kommissionen på EU-nivå och eventuellt samordnas av Enisa.

4. **EU:s it-säkerhetspolitik**

4.1 EU håller på att utveckla en omfattande strategi ([4]) för att öka it-säkerheten för unionens invånare.

— Ett av den digitala agendans nyckelområden är förtroende och säkerhet. Området omfattar 14 åtgärder för att öka it-säkerheten och uppgiftsskyddet.

— Direktivet om it-angrepp ([5]), som ska införlivas i nationell lagstiftning senast den 4 september 2015, innehåller bestämmelser för definitioner av it-brott och de straffrättsliga påföljder som ska vidtas mot dem som gör sig skyldiga till sådana brott.

— För att öka kunskapen om it-säkerhet och underlätta gränsöverskridande samarbete mellan medlemsstaterna har EU gett Europeiska unionens byrå för nät- och informationssäkerhet (Enisa) utökade befogenheter.

— Europeiska it-brottscentrumet (EC3) har inrättats vid Europol för att bekämpa it-brottslighet.

— Initiativet för skydd av kritisk informationsinfrastruktur inriktas på att skydda EU mot it-avbrott, inbegripet angrepp, genom att öka it-säkerheten och motståndskraften i hela unionen.

— Strategin för ett bättre internet för barn syftar till att skapa en säker miljö för barn på internet, och att bekämpa material med sexuella övergrepp mot barn på nätet samt sexuellt utnyttjande av barn.

— Enligt det föreslagna direktivet om nät- och informationssäkerhet ska medlemsstaterna ha en miniminivå av nät- och informationssäkerhetskapacitet, t.ex. en välfungerande incidenthanteringsorganisation (Cert). I direktivet fastställs också nätsäkerhets- och rapporteringskrav för leverantörer av kritisk infrastruktur.

4.2 EESK reagerade starkt mot kommissionens förslag till direktiv om nät- och informationssäkerhet ([6]), eftersom de föreslagna åtgärderna inte ansågs tillräckligt långtgående och inte skulle räcka till för att motivera medlemsstaterna att skydda sina invånare och företag mot it-angrepp. När parlamentet antog det föreslagna direktivet minskade det emellertid ytterligare dess effektivitet genom att begränsa direktivets tillämpningsområde till leverantörer av kritisk infrastruktur, vilket innebär att det inte behöver tillämpas på sökmotorer, sociala medier, internetbetalningsslussar eller leverantörer av molntjänster.

4.3 Det föreslagna nät- och informationssäkerhetsdirektivet kommer därför inte att vara tillräckligt för att tillhandahålla den lagstiftning som krävs för att öka medvetenheten om it-hot och förbättra skyddet mot it-angrepp i unionen. Kommittén efterlyser ny lagstiftning som gör rapportering om allvarliga it-säkerhetsincidenter obligatorisk, inte bara för leverantörer av kritisk infrastruktur. Avsaknaden av obligatorisk rapportering hjälper it-brottslingarna genom att hålla sårbara mål ovetande om hoten.

([4]) JOIN(2013) 1 final.
([5]) EUT L 218, 14.8.2013, s. 8–14.
([6]) EUT C 271, 19.9.2013, s. 133.

4.4 EU bör överväga att utöka Enisas befogenheter till att höja medvetenheten om it-angrepp och skydd mot dessa i hela unionen. Enisas roll skulle möjligtvis kunna utökas till ett mer direkt ansvar för utbildnings- och informationsprogram om it-säkerhet speciellt för invånare och små och medelstora företag.

4.5 Europeiska it-brottscentrumet (EC3) inrättades vid Europol under 2013 för att öka EU:s förmåga att bekämpa it-brottslighet. EC3 är en central knutpunkt inom EU för kriminalunderrättelse, och centrumet stöder medlemsstaternas åtgärder och undersökningar gällande it-angrepp. Redan i sin första årsrapport varnade EC3 emellertid för att dess nuvarande resurser leder till svårigheter att genomföra undersökningar och att man inte kommer att kunna hantera alla de stora undersökningar som den ombeds genomföra.

4.6 EU bör ge de europeiska standardiseringsorganen CEN, Cenelec och Etsi i uppdrag att utveckla it-säkerhetsnormer för alla programvaror, IKT-hårdvaror och internetbaserade tjänster som finns till försäljning i EU. Normerna bör uppdateras kontinuerligt för att hålla jämna steg med nya hot.

4.7 Det behövs lagstiftning för att göra rapportering om större it-säkerhetsincidenter obligatorisk för alla företag och organisationer, inte bara för leverantörer av kritisk infrastruktur. Detta skulle underlätta hanteringen av aktuella hot och öka kunskapen om och förståelsen av it-angrepp, vilket skulle hjälpa myndigheterna, it-säkerhetsindustrin, företagen och invånarna att förbättra it-säkerheten och bekämpa hot. För att uppmuntra spridning av information om it-angrepp bör lagstiftningen garantera tillräcklig anonymitet för de företag och organisationer som rapporterar in information om ett angrepp. Man bör också undersöka möjligheten att tillhandahålla skydd mot skadeståndskrav i vissa fall.

4.8 Trots att EU har genomfört vissa initiativ har medlemsstaterna mycket olika nivåer på sin kapacitet och beredskap, vilket leder till fragmenterade insatser mot it-angrepp i EU. Med tanke på att nätverk och system är sammankopplade försvagar de medlemsstater som har bristande it-säkerhet EU:s förmåga överlag att hantera it-angrepp. Det behövs åtgärder för att se till att alla medlemsstater får en godtagbar it-säkerhetsnivå. Man bör särskilt se till att samtliga medlemsländer har inrättat en fullt fungerande incidenthanteringsorganisation (Cert).

4.9 Som redan har framförts i tidigare yttranden ([7]) anser kommittén att frivilliga insatser inte är nog för att förbättra EU:s skydd mot it-angrepp. Det måste också finnas långtgående rättsliga krav på medlemsstaterna för att säkerställa harmonisering, förvaltning och genomförande av insatser för europeisk it-säkerhet.

4.10 Sammanfattningsvis kan man slå fast att EU:s it-säkerhetspolitik bör inriktas på följande punkter om den ska kunna tillhandahålla ett verkligt och uppdaterat skydd mot it-angrepp för invånare och företag:

— Ett starkt EU-ledarskap som inrättar de åtgärder, bestämmelser och institutioner som behövs för en hög nivå av it-säkerhet i hela unionen.

— Säkerhetsåtgärder som ökar den individuella och kollektiva säkerheten samtidigt som invånarnas rätt till privatliv och andra grundläggande värden och friheter respekteras.

— God medvetenhet bland alla invånare om riskerna med att använda internet, och uppmuntran till aktivt skydd av personliga digitala enheter, identiteter, privat information och onlinetransaktioner.

— En omfattande styrning i alla medlemsstater för att se till att den kritiska informationsinfrastrukturen är säker och motståndskraftig.

— Väl underbyggda och ansvarsfulla åtgärder inom alla företag för att se till att deras IKT-system är säkra och motståndskraftiga, för att skydda verksamhet och kunder.

— En proaktiv strategi från internetleverantörernas sida för att skydda kunderna från it-angrepp.

— Ett långtgående EU-omfattande partnerskap inom it-säkerhet mellan regeringar, den privata sektorn och invånarna, på både strategisk och operativ nivå.

— En designledd strategi för att bygga in it-säkerheten när man utvecklar internetteknik och internettjänster.

([7]) EUT C 255, 22.9.2010, s. 98, EUT C 218, 23.7.2011, s. 130, EUT C 271, 19.9.2013, s. 133.

— Tillräckliga investeringar i kunskaper om it-säkerhet och utveckling av färdigheter för att se till att förse EU med kunnig it-säkerhetspersonal.

— Goda tekniska standarder för it-säkerhet och tillräckliga investeringar i FoU och innovation för att stödja utvecklingen av en stark it-säkerhetsindustri och lösningar i världsklass.

— Ett aktivt internationellt samarbete med stater utanför EU för att utveckla en samordnad internationell politik och gemensamma skyddsåtgärder mot it-hot.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Att göra processen för anslutning till EU mer öppen och inkluderande”

(yttrande på eget initiativ)

(2014/C 451/06)

Föredragande: **Marina ŠKRABALO**

Vid plenarsessionen den 22 januari 2014 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i sin arbetsordning att utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

”Att göra processen för anslutning till EU mer öppen och inkluderande”.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 132 röster för och 2 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Även om utvidgningspolitiken inte tillhör EU:s populäraste politikområden är det ett av unionens mest framgångsrika politiska projekt. Under de senaste åren har det skett ett antal förbättringar som gjort anslutningsprocessen mer öppen och inkluderande, vilket syns i Serbiens och Montenegros pågående processer. EU-institutionernas strategiska övergång till att lägga fokus på grundförutsättningarna – rättsstatsprincipen och den ekonomiska styrningen – skapar möjligheter att främja deltagandedemokrati inom, i stället för parallellt med, utvidgningspolitiken som helhet.

1.2 Flera utmaningar återstår dock. Det krävs en ökad samstämmighet för att se till att såväl EU-institutionerna som de berörda regeringarna tillämpar en öppen och inkluderande strategi under hela anslutningsprocessen, inom alla politikområden och i alla kandidatländer och potentiella kandidatländer. Det krävs också en närmare politisk integration när det gäller 1) de faktiska förhandlingarna, 2) främjandet av det civila samhällets utveckling och den sociala dialogen och 3) institutionell kapacitetsuppbyggnad. Samtliga dessa områden bör avspeglas bättre i finansieringen av föranslutningsstödet.

1.3 EESK rekommenderar att Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och Europaparlamentet

— avsevärt ökar det finansiella stödet för att bygga upp den institutionella kapaciteten och öka medborgarnas deltagande i anslutningsprocessen liksom för att förbättra mediernas professionalism och oberoende,

— främjar både en stärkt civil och social dialog i utvidgningsländerna och kopplar detta närmare till anslutningsprocessen,

— ökar sina kommunikationsinsatser för att klargöra utvidgningspolitikens fördelar och utmaningar för EU-medborgarna, i samarbete med civilsamhällesorganisationer,

— offentliggör alla huvuddokument som rör anslutningsförhandlingarna, dvs. genomgångsrapporter, översättningar av EU:s regelverk samt öppnings- och stängningsriktmärken, och att dessa dokument publiceras på EU-delegationernas webbplatser,

— gör det obligatoriskt för utvidgningsländerna att anta och genomföra lagstiftning om allmänhetens tillgång till information och om offentliga samråd och se till att detta utgör en integrerad del av övervakningen av framstegen i processen,

— tillämpar GD Utvidgnings riktlinjer för EU-stöd till det civila samhället i utvidgningsländer under perioden 2014–2020 ([1]) lika konsekvent i alla utvidgningsländer och ser över dessa riktlinjer för att mer i detalj ta itu med de specifika utmaningar som arbetsmarknadsparterna ställs inför när det gäller social dialog,

([1]) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

— strävar efter att fullt ut tillämpa GD Utvidgnings riktlinjer för EU-stöd till mediefrihet och medieintegritet i utvidgningsländer under perioden 2014–2020 ([2]).

1.4 EESK rekommenderar att de nationella regeringarna i de förhandlande länderna

— antar och offentliggör en skriftlig policy avseende tillgång till och offentliggörande av förhandlingsrelaterad information, där man ser till att

  — strukturer, förfaranden och tidsramar för förhandlingarna redovisas öppet och är tillgängliga för allmänheten,

  — nationella förhandlingspositioner är tillgängliga för parlamentsledamöter och att åtminstone sammanfattningar av dessa finns tillgängliga för allmänheten,

— bjuder in företrädare för det civila samhället, bland annat arbetsmarknadens parter, att delta i alla expertgrupper, arbetsgrupper för de olika förhandlingskapitlen och sammanträden i den huvudsakliga förhandlingsgruppen i de fall då det finns anslutningsfrågor som påverkar dem,

— fastställer sina nationella prioriteringar innan förhandlingarna inleds för att på så sätt göra det lättare för den huvudsakliga förhandlingsgruppen att mer effektivt försvara prioriterade sektorer och därmed uppnå bättre förhandlingsresultat,

— genomför konsekvensutredningar i samband med utarbetandet av nationella förhandlingspositioner och den rättsliga harmoniseringen för att upptäcka justeringsrisker samt involverar icke-statliga aktörer, bland annat näringsliv, fackförbund och företrädare för berörda samhällsgrupper, vid genomförandet av konsekvensutredningarna,

— i högre grad involverar arbetsmarknadens parter och näringslivsorganisationer i reformer av den ekonomiska styrningen och arbetsmarknaden och när man beräknar harmoniseringens sociala och ekonomiska kostnader, för att se till att hänsyn tas till den sociala sammanhållningen och konkurrenskraften,

— involverar ekonomiska och sociala råd i programplaneringen av det föranslutningsstöd som ska tillgodose arbetsmarknadsparternas behov,

— involverar arbetsmarknadens parter och andra berörda aktörer, t.ex. näringslivsorganisationer, i det tekniska stödet och i de finansieringsprogram som är tillgängliga för det civila samhället,

— ser till att nationella parlament i god tid och på ett strategiskt sätt garanteras en proaktiv, rådgivande och övervakande roll i anslutningsprocessen,

— avstår från att direkt utse medlemmar till gemensamma rådgivande kommittéer utan i stället tillämpar inkluderande och öppna förfaranden där ekonomiska och sociala råd och nationella rådgivande organ för det civila samhället deltar i urvalet av kandidater.

1.5 Rekommendationer till EESK:

— Gemensamma rådgivande kommittéer bör sträva efter att täcka sådana nischer som inte omfattas av andra organ i förhandlingsprocessen och fokusera på ett mindre antal utvalda områden, i synnerhet de fyra frågor som är övergripande för den nuvarande utvidgningsstrategin – rättsstatsprincipen, ekonomisk styrning, förstärkning av demokratiska institutioner och grundläggande rättigheter – liksom en förbättrad såväl civil som social dialog.

— De rådgivande kommittéerna bör maximera sina kontakter med aktörer på nationell och annan nivå genom offentliga utfrågningar, samråd på internet och samarbete med nationella Tacso-rådgivare ([3]) och viktiga projekt för politisk övervakning.

— Informationsutbytet bör också förbättras mellan de gemensamma rådgivande kommittéerna och kommissionen, rådet och Europaparlamentets behöriga organ, i syfte att underlätta kommunikationen mellan EU-institutionerna och det civila samhällets aktörer i utvidgningsländerna.

— Man bör omedelbart vidta åtgärder för att uppmuntra och underlätta en jämnare könsfördelning bland EESK-ledamöterna i de rådgivande kommittéerna.

([2]) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf
([3]) Tacso är ett EU-finansierat projekt för tekniskt stöd till utveckling av det civila samhället i utvidgningsländer, http://www.tacso.org/

2. **Huvuddrag och förändringar i EU:s utvidgningspolitik under de senaste fem åren**

2.1 Även om det råder delade uppfattningar om vissa av de långsiktiga samhälleliga och politiska effekterna står det klart att EU:s utvidgningspolitik har bidragit till att påskynda utvecklingen av nationella förvaltningsstrukturer mot marknadsekonomi och demokrati samt till att främja regionalt samarbete på västra Balkan efter kriget. När det gäller omfattningen av förhandlingarna om EU-medlemskap är övergångsperioderna för genomförande av EU-lagstiftningen en av huvudfrågorna, liksom de finansiella kostnader som detta medför för såväl EU som kandidatländerna. Eftersom rådet enhälligt måste godkänna att man öppnar eller stänger de enskilda förhandlingskapitlen kan takten och tidpunkterna för förhandlingarna vara mycket oförutsägbara på grund av att nationell politik i en eller flera medlemsländer kan påverka frågan.

2.2 Europeiska unionen har visat sig vara öppen för att förbättra och anpassa förhandlingsprocessen utifrån förändrade politiska förutsättningar. Det är viktigt att notera att den nuvarande förhandlingsmetoden har utvecklats stort under årens lopp tack vare att man dragit lärdom av erfarenheterna.

2.3 Kommissionen slog i sitt meddelande om *Strategi för utvidgningen och huvudfrågor 2013–2014* ([4]) fast att ”en viktig lärdom av tidigare erfarenheter är betydelsen av att först ta itu med grundförutsättningarna”, där den viktigaste är rättsstatsprincipen, som nu står ”i centrum för utvidgningsprocessen”. Detta utgör en viktig strategisk övergång från specifika politiska anpassningar till den bredare frågan om demokratisk styrning, som till sist ses som en förutsättning för en meningsfull och hållbar politisk harmonisering med EU:s regelverk. I linje med detta har kommissionen för avsikt att i de pågående anslutningsförhandlingarna (med Montenegro, Serbien och Turkiet) hålla kapitlen 23 (om rättsväsendet och grundläggande rättigheter) och 24 (rättvisa, frihet och säkerhet) öppna under hela anslutningsförhandlingarna, och förhandlingstakten kan mycket väl bestämmas av de framsteg som görs inom dessa två avgörande kapitel.

2.4 Å ena sidan är förändringarna i metoderna för anslutningsförhandlingarna ett tecken på EU:s flexibilitet och genuina intresse av att skapa effektiva förhandlingar. Den ökade inriktningen på en ”faktabaserad” utvidgning har stärkt de icke-statliga aktörernas position genom att deras oberoende information är värdefull för de regelbundna bedömningar som kommissionen gör i sina lägesrapporter. Å andra sidan kan det tyckas att de förändringar som gjorts främst speglar EU:s selektiva behov av faktabaserad information samtidigt som man bortser från de administrativa bördor som detta innebär för de förhandlande länderna, åtminstone i de fall då det saknas tydliga förfaranden för datainsamling och deltagande från berörda parter.

2.5 *Förhandlingsramen med Serbien* ([5]) är den första förhandlingsram som uttryckligen nämner principerna om delaktighet och öppenhet: ”För att stärka allmänhetens förtroende för utvidgningsprocessen kommer beslut att fattas på ett så öppet sätt som möjligt för att garantera större transparens. Interna samråd och överläggningar kommer att skyddas i den utsträckning som behövs för att värna beslutsprocessen i enlighet med EU:s lagstiftning om allmänhetens tillgång till handlingar inom alla delar av unionens verksamhet.” Detta är en viktig lärdom från anslutningsförhandlingarna med Kroatien – där valdeltagandet i folkomröstningen om EU var det lägsta någonsin (43 %) – och utgör ett steg i riktning mot en formalisering av ett antal förbättrade förfaranden när det gäller Montenegro.

2.6 Mot bakgrund av EU:s ökade fokus på ekonomisk styrning planerar man att införa nationella ekonomiska reformstrategier och handlingsplaner för förvaltningen av de offentliga finanserna, med förhoppningen att man genom mer aktuell information och makroekonomisk övervakning ska kunna förhindra en utdragen ekonomisk nedgång och ett alltför stort underskott, vilket drabbade Kroatien direkt efter anslutningen. I linje med detta är det tänkt att utvidgningsländerna ska granskas på samma sätt som EU-medlemsstaterna inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Det är mycket viktigt att man i god tid förbereder näringslivet i syfte att hjälpa företag att bli mer konkurrenskraftiga och ge dem möjlighet att möta utmaningarna på EU:s inre marknad, samtidigt som arbetsmarknadsparternas engagemang är avgörande för bedömningen och fastställandet av de ekonomiska reformernas sociala dimension.

2.7 I GD Utvidgnings riktlinjer för EU-stöd till mediefrihet och medieintegritet i utvidgningsländer under perioden 2014–2020 ([6]) slår man fast att ett dynamiskt civilsamhälle är avgörande för att man ska kunna främja mångfald och deltagandedemokrati. EU:s stöd till det civila samhället bör därför inriktas på att 1) skapa gynnsamma förutsättningar för civilsamhällelig verksamhet och 2) bygga upp kapaciteten inom civilsamhällesorganisationerna så att de kan fungera som effektiva och ansvarsfulla oberoende aktörer. Dessa riktlinjer skulle kunna vara ett användbart verktyg för att integrera det civila samhället under förutsättning att tillämpningen av dem ligger i linje med ambitionsnivån.

([4]) COM(2013) 700 final.
([5]) http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT
([6]) Se fotnot 2.

2.8 Hittills har utvidgningspolitiken inte helt lyckats med utmaningen att informera EU-medborgarna om vilken oerhört viktig roll denna politik spelar för hela kontinentens säkerhet och välstånd, något som skulle kunna minska den oro inför ytterligare utvidgningar som kan komma till ytan tillsammans med andra former av främlingsfientlighet, särskilt i samband med ekonomiska kriser. I takt med att minnet av Balkankrigen bleknar kan dagens kris i Ukraina fungera som en påminnelse om att avsaknad av fred och demokrati kan påverka oss alla.

3. **Allmänhetens tillgång till förhandlingsdokument**

3.1 Även om det inte är möjligt att ställa upp villkor avseende öppenhet och delaktighet i anslutningsprocessen har allmänhetens förväntningar ökat inom detta område i de länder som förhandlar om EU-medlemskap. I Kroatiens fall saknades information om de tekniska förfarandena för förhandlingarna. Ett protokoll om intern politisk samordning avseende förhandlingspositionerna antogs visserligen men offentliggjordes aldrig i den officiella tidningen. Samtliga dokument om EU-förhandlingarna från den kroatiska regeringen, med undantag för lagstiftningsförslag, diskuterades och antogs vid regeringssammanträden som hölls bakom stängda dörrar. Detta innebar att allmänheten inte ens hade möjlighet att begära tillgång till icke-sekretessbelagda dokument, eftersom det inte fanns några formella uppgifter om att sådana existerade. Det krävdes flera år av påtryckningar från det civila samhället innan regeringen började offentliggöra grundläggande information om de dokument som diskuterades vid sammanträdena.

3.2 När det gäller den parlamentariska kontrollen var Slovenien först med sin goda praxis att ge det nationella parlamentet vetorätt avseende förhandlingspositioner ([7]), vilka också offentliggjordes för allmänheten. Även om det kroatiska parlamentet under de sex åren av besvärliga förhandlingar med EU alltid försvarade det politiska samförståndet lyckades det inte få till stånd ett bredare engagemang bland parlamentsledamöter, sakkunniga och allmänheten i de politiska överläggningarna. Tillgången till förhandlingspositioner och rapporter var begränsad till regeringstjänstemän och valda grupper inom den nationella kommittén för övervakning av anslutningsförhandlingarna, vilket resulterade i att den stora majoriteten av parlamentsledamöterna, för att inte tala om allmänheten, i praktiken utestängdes. Denna situation får inte upprepas i de kommande förhandlingsomgångarna.

3.3 En faktor som gjorde det svårare för de icke-statliga aktörerna och medierna att i god tid få inblick i förhandlingarna och som försvårade en oberoende övervakning var att de dokument som Europeiska kommissionen och rådet producerade, t.ex. EU:s gemensamma ståndpunkter, inte tillhörde Republiken Kroatien. Den kroatiska regeringen hävdade därför att den inte hade rätt att offentliggöra dessa. EU-institutionerna var dessutom å sin sida dåliga på att proaktivt offentliggöra information ([8]).

3.4 I Montenegros fall har det skett en tydlig förbättring när det gäller offentliggörande av dokument om förhandlingarna. Kommissionen har offentliggjort samtliga genomgångsrapporter på sin webbplats, och dessa kan fungera som värdefulla verktyg för alla berörda parter för att upptäcka brister i överensstämmelsen mellan den nationella lagstiftningen och EU:s regelverk. Rådet har dessutom proaktivt offentliggjort EU:s gemensamma ståndpunkter för kapitlen 23 och 24 med tanke på betydelsen av och allmänhetens intresse för de aktuella reformerna. Det återstår att se om denna goda praxis kommer att omsättas i en policy som ska gälla för Serbien och Turkiet eller för de kapitel som redan öppnats. Dessutom finns det inget formellt skäl till att rådet inte skulle kunna offentliggöra de fullständiga öppningsriktmärkena så snart de enhälligt har godkänts. Det är avgörande att dessa nyckeldokument för förhandlingarna finns tillgängliga i god tid med tanke på det civila samhällets insats och bidrag och för att man ska kunna få till stånd en välinformerad mediebevakning och en oberoende övervakning av regeringarnas åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter.

3.5 Med utgångspunkt i erfarenheterna från tidigare utvidgningar har kommissionen blivit mer uppmärksam på den avgörande roll som oberoende och professionella medier spelar, vilket framgår av anordnadet av två konferenser med titeln *Speak-Up* 2011 och 2013 och antagandet av riktlinjerna för EU-stöd till mediefrihet och medieintegritet i utvidgningsländer under perioden 2014–2020, som också ska utgöra grunden för fördelningen av anslag. En utmaning som fortfarande återstår är emellertid hur man ska se till att media når ut till allmänheten i EU, som också behöver korrekt information om utvidgningspolitikens syfte och dynamik.

([7]) http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf

([8]) Rådet har i praktiken lämnat ut dokument om anslutningsprocessen på begäran, efter att man strukit känslig information som främst rör medlemsstaternas ståndpunkter och dokument med hänvisning till att de kräver mellanstatliga samråd och rör internationella relationer, i linje med artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001. Rådets sekretesspolicy innebär också att tillgången till information om anslutningsprocessen begränsas inom Europaparlamentet, där särskilda rum har avsatts för att bevara och läsa sekretessbelagda dokument.

4. **Det civila samhällets roll i anslutningsprocessen**

4.1 Det civila samhällets delaktighet i anslutningsprocessen består i 1) direkt deltagande i de faktiska förhandlingarna (dvs. genomgångar, utarbetande av nationella ståndpunkter och övervakning av framsteg), 2) social och civil dialog om utformningen av politiken och harmonisering av lagstiftningen med EU:s regelverk, 3) deltagande i programplaneringen för föranslutningsstödet och 4) oberoende övervakning av framstegen och reformprocessens samhällseffekter. För att det civila samhället ska klara av dessa roller krävs tillräckligt finansiellt stöd via den nationella regeringen och EU:s föranslutningsstöd.

4.2 Kroatiens och Montenegros arbetsgrupper för fastställande av förhandlingspositioner omfattade en stor andel sakkunniga från det civila samhället (över en tredjedel av medlemmarna). I båda fallen anordnades öppna ansökningsomgångar, och namnen på samtliga arbetsgruppsmedlemmar offentliggjordes. I Kroatiens fall varierade graden av deltagande emellertid stort utifrån ledarstilen i varje grupp, och medlemmarna från det civila samhället fick i vissa fall inte möjlighet att se de förslag till förhandlingspositioner som krävdes. Det civila samhällets bidrag rörde därför främst den inledande genomgången och hade mycket begränsad inverkan på utformningen av förhandlingsstrategin och den tidiga bedömningen av de sociala och ekonomiska kostnaderna och vinsterna.

4.3 EU-institutionerna har skapat flera kanaler för samråd med det civila samhället i syfte att samla in uppgifter om framstegen för reformer i samband med anslutningsförhandlingarna, bland annat internetdiskussioner, årliga samråd med det civila samhället i Bryssel, möten i det aktuella landet, informationsgenomgångar och offentliga evenemang i samband med besök från EU-tjänstemän. Kommissionen har också varit öppen för oberoende övervakningsrapporter från civilsamhällesorganisationer. Kommissionen har visserligen varit mycket mer proaktiv när det gäller icke-statliga organisationer än när det gäller fackförbund och näringslivsorganisationer. Detta är uppenbart både sett till graden av kontakter och omfattningen av och syftet med finansieringsprogrammen inför anslutningen för kapacitetsuppbyggnad och politisk övervakning.

4.4 I efterhand står det klart att man i samband med Kroatiens anslutningsprocess missade ett tillfälle att stärka den sociala dialogen i landet i samband med EU-anslutningen, vilket skulle ha kunnat bidra till att skapa mer effektiva och hållbara förutsättningar för Kroatiens EU-medlemskap, i likhet med vad som skedde i Bulgarien. De nationella ekonomiska och sociala råden utnyttjades inte i tillräcklig utsträckning för att diskutera de sociala och ekonomiska anpassningskostnaderna och stödåtgärderna eller för programplaneringen av föranslutningsstödet. En mycket liten andel av föranslutningsstödet avsattes för att stärka strukturerna för social dialog och den organisatoriska kapaciteten hos arbetsmarknadens parter. Näringslivsorganisationernas och fackföreningarnas nätverksstruktur bör utnyttjas bättre som viktiga plattformar för diskussioner om anslutningens kostnader och fördelar och för att i tid förbereda ekonomin.

4.5 I Kroatiens fall och i linje med negativa tendenser i samband med tidigare utvidgningsomgångar antogs över 80 % av lagstiftningen som rörde EU:s regelverk genom ett påskyndat förfarande, ofta utan något offentligt samråd och med mycket begränsade konsekvensutredningar, vilket inverkade negativt på kvaliteten och öppenheten när det gäller lagstiftningsutformningen ([9]). Mer positivt är att programplaneringen avseende instrumentet för stöd inför anslutningen var inkluderande, särskilt den del som rör det civila samhället, och att den leddes av rådet för utveckling av det civila samhället, med tekniskt stöd från regeringens byrå för det civila samhället. Detta ledde till att man tog fram mycket relevanta bidragsordningar som stödde en oberoende politisk övervakning på flera avgörande reformområden och möjliggjorde ett viktigt deltagande från arbetsmarknadens parter i fördelningen av medel för att stärka kompetensen för social dialog. En sådan stor skillnad mellan de två förfaranden som beskrivs ovan bör undvikas, och ett inkluderande politiskt beslutsfattande bör alltid tillämpas i de kommande anslutningsprocesserna.

5. **EESK:s roll när det gäller att främja det civila samhällets deltagande i anslutningsprocessen**

5.1 EESK är en stark förespråkare av utvidgningspolitiken och har därför inrättat gemensamma rådgivande kommittéer, där civilsamhällesorganisationer samlas för att utarbeta rekommendationer till de politiska myndigheterna på båda sidorna och främja den offentliga debatten om EU-integration i utvidgningsländerna. Tack vare dessa strukturer har man kunnat föra välgrundade diskussioner om förhandlingarna utifrån olika perspektiv och fastställa vilka konsekvenser ett antagande av EU:s regelverk skulle få för olika delar av samhället, samtidigt som man främjar det civila samhällets engagemang. Utöver de gemensamma rådgivande kommittéerna fungerar forumet för det civila samhället på västra Balkan som en regional plattform för kontakter med politiska myndigheter, och forumet ger möjligheter till nätverkssamarbete mellan civilsamhällesorganisationer på västra Balkan och analys av de viktigaste problemen för det civila samhället i regionen.

([9]) Sigmas bedömning avseende Kroatien, maj 2011.

5.2 Nedan följer några av de utmaningar som kartlagts inom ramen för de gemensamma rådgivande kommittéernas arbete:

— Regeringarna har en tendens att få alltför stort inflytande när medlemmarna i de gemensamma rådgivande kommittéerna utses.

— Arbetet och relationerna har blivit lidande på grund av stora förändringar när det gäller EESK:s medlemmar i enskilda gemensamma rådgivande kommittéer. Samtidigt kan den alltför begränsade omsättningen av medlemmar från partnerländernas sida eventuellt ha hindrat kontakter med nya organisationer.

— De gemensamma rådgivande kommittéerna har begränsad organisatorisk kapacitet att ta kontakt med en bredare krets av lokala civilsamhällesorganisationer utanför huvudstaden och storstadsområdena.

— De gemensamma rådgivande kommittéerna har en tendens att locka fler manliga EESK-ledamöter, och männen utgör i dag 78 % av medlemmarna. Detta är en allvarlig obalans i könsfördelningen och EESK uppmanas att vidta åtgärder för att komma tillrätta med denna otillfredsställande situation.

5.3 Att öka medvetenheten om det civila samhällets roll och inkludera arbetsmarknadens parter i anslutningsprocessen har varit både ett mål och en utmaning för EESK. I vissa länder har regeringarna haft en negativ inställning till det civila samhället, och rekommendationerna från de gemensamma rådgivande kommittéerna har därför fått litet gehör. De gemensamma rådgivande kommittéerna har emellertid skapat möjligheter till direkta utbyten mellan det civila samhället, EU och nationella politiker och tjänstemän, även om de har haft liten inverkan på regeringarnas politik. Med detta i åtanke skulle de gemensamma rådgivande kommittéerna gynnas avsevärt av en starkare uppbackning och ett närmare samarbete med kommissionen, rådet och Europaparlamentet för att se till att de centrala frågor avseende anslutningens nationella inverkan som framkommit i den civila och sociala dialogen i länderna tas upp på relevanta politiska arenor.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

EESK:S 500:E PLENARSESSION DEN 9–10 JULI 2014

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om strukturella åtgärder för att förbättra motståndskraften hos EU:s kreditinstitut”

COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD)

(2014/C 451/07)

Föredragande: **Edgardo Maria Iozia**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 25 februari 2014 respektive den 27 mars 2014 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 strukturella åtgärder för att förbättra motståndskraften hos EU:s kreditinstitut”

COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 97 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) ger sitt starka stöd för reformen av banksektorns struktur, eftersom detta är en av de viktigaste lagstiftningsåtgärder som vidtagits till följd av finanskrisen. EESK betonar att denna reform innebär att man för första gången företar en genomgripande reglering av banksektorns kärna och en komplettering av bankunionen. Dessutom kan den ge ett viktigt bidrag till att återupprätta förtroendet hos medborgarna och företagen, samt förstärka det europeiska banksystemet och minska risken för spridning, något som skulle vara till fördel för en adekvat finansiering av ekonomin.

1.2 EESK anser att denna förordning är absolut nödvändig och att den kommer att medföra en omorganisation av en hel rad bank- och finanstjänster. För kommittén är det uppenbart att den föreslagna förordningen inte räcker för att undvika en ny kris. Detta kräver en betydande förändring av finanskulturen och ett införande av etiska principer i den dagliga verksamheten i finanssektorn. Samtliga berörda parter bör vara delaktiga i byggandet av ett nytt finansiellt och ekonomiskt system i syfte att skapa en hållbar och motståndskraftig finanssektor. Alla berörda parters intressen bör balanseras på bästa möjliga sätt. I detta syfte stödjer och uppmuntrar EESK en bred överenskommelse i syfte att ge ekonomin en nystart och återskapa förtroendet för de finansiella institutionerna, och vi uppmanar kommissionen att främja en europeisk social pakt för hållbar finansiering. Arbetstagare, företagsledning, aktieägare, investerare, familjer, små och medelstora företag, industrier och kommersiella kunder bör tillsammans finna en stabil och rättvis överenskommelse i syfte att skapa en finanstjänstesektor som är inriktad på att bygga upp välståndet och stödja realekonomin, tillväxten och goda arbetstillfällen, samt att respektera miljön och undvika oönskade negativa sociala konsekvenser.

1.3 EESK betonar att nationella myndigheter måste tillämpa enhetliga bedömningskriterier och rekommenderar en homogen tillämpning av denna lagstiftning på EU-nivå, möjligen i samförstånd med myndigheterna i tredje länder.

1.4 Kommittén ställer sig tveksam till valet att tillåta olika nationella bestämmelser vid sidan av EU-lagstiftningen. Kommittén menar att ett sådant system skulle kunna innebära att man inte kan säkerställa en enhetlig tillämpning av de nya bestämmelserna. EESK bedömer att detta undantag endast är tänkt för bestämmelser som är i kraft, under förutsättning att dessa bestämmelser är helt likvärdiga med förordningsförslagets.

1.5 EESK ser den förordning som kommissionen föreslår som en motiverad och effektiv åtgärd för att skilja ut kommersiell bankverksamhet från investeringsverksamhet. Jämfört med de alternativ som vissa länder valt baseras kommissionens förslag på en dialog- och bedömningsprocess som gör att den universella bankmodellen kan bibehållas, och åtgärder vidtas endast för att få bukt med de allvarliga risker som denna bankmodell är förenad med.

1.6 EESK betonar att konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen för sysselsättningen inte har beaktats i tillräcklig utsträckning. Hundratusentals arbetstillfällen skulle kunna gå förlorade till följd av alla nya bestämmelser om finansiella tjänster, och det är oacceptabelt att inga åtgärder har planerats för att minska de stora direkta och indirekta sociala effekterna av detta. Den här förordningen skulle också kunna få begränsade direkta effekter, men den påverkan som den skulle kunna få på företagens verksamhet skulle få återverkningar på hela det finansiella systemet. Å andra sidan bör man erkänna att begränsningen av bankernas risker gynnar hela realekonomin, vilket utan tvekan skulle gynna sysselsättningen i allmänhet.

1.7 Det finns också allvarliga farhågor för att kostnaderna kan komma att läggas på arbetstagarna. Även om kommissionen har beaktat denna aspekt i sin konsekvensbedömning, verkar det som om problemet inte fått särskilt stort utrymme i reformarbetet. Visserligen är de sektorer som omfattas av reformen de minst arbetsintensiva, men de indirekta effekterna av reformen medför kostnadsbesparande åtgärder som kan innebära ytterligare sysselsättningsnedskärningar, vilket vissa viktiga bankinstitut förvarnat om.

1.8 Många aktörer med vitt skilda intressen berörs (finanslobbyister, större medlemsstater, konsumenter och investerare, hushållen, större och mindre företag, föreningar etc.). Tidigare har man låtit det finansiella systemets regler råda, men nu bör vi ha lärt oss att det är samhällsintresset som måste sättas i första rummet. Kommittén rekommenderar därför att man ändrar inställning och fokuserar på det gemensamma bästa på ett sätt som balanserar alla berörda aktörers intressen, eftersom det bara är på så sätt som reformen kan bli effektiv.

1.9 Kommittén är övertygad om att ett hållbart finansiellt system förutsätter ”tålamod” inom de finansiella institutionerna, dvs. de ska inte till varje pris fokusera på kortsiktiga vinster, utan i stället prioritera effektivitet och stabilitet på längre sikt. I denna förordning föreslås en förändrad affärsmodell.

1.10 EESK anser att kommissionen bör ägna större uppmärksamhet åt investerare och arbetstagare, som hittills inte har beaktats tillräckligt i reformen. På lång sikt säkras hållbarheten i systemet om nytt förtroende kan skapas genom en tryggare miljö för såväl investerare som arbetstagare, som är aktiva aktörer i riskhanteringsprocessen.

1.11 EESK anser att flexibilitet vid tillämpningen av förordningen är en motiverad och önskvärd princip. Den ”biologiska mångfalden” ([1]) inom banksektorn är en garant för systemets stabilitet och effektivitet. EESK vill dock påpeka att detta inte ska förväxlas med en godtycklig tillämpning av bestämmelserna.

1.12 EESK rekommenderar att kommissionen i sin konsekvensbedömning inkluderar en detaljerad bedömning av samspelet mellan de viktigaste förslagen i den nuvarande förordningen med andra nyligen lanserade initiativ såsom CRD IV, BRRD, den gemensamma rekonstruktionsmekanismen osv., samt en bedömning av riskerna för migration till skuggbanker.

([1]) EUT C 100, 30.4.2009, s. 84.

1.13 EESK rekommenderar ett nära samarbete och samordning i fråga om tillsynen mellan EBA och de nationella myndigheterna, som känner till marknaden väl och som spelar en nyckelroll i förvaltningen av den nya, reformerade europeiska finanssektorn.

2. **Förslaget till förordning**

2.1 Enligt kommissionen utgör förslaget en viktig del av EU:s svar på problemet med banker som är för stora för att tillåtas gå omkull (too big to fail). Syftet är att förhindra okontrollerade risker i EU:s banksystem och bromsa ökningen i verksamhet av rent spekulativ natur.

2.2 Förslaget till förordning syftar till att förebygga systemrisker, finansiella påfrestningar eller obestånd inom stora, komplexa och sammanflätade enheter inom det finansiella systemet, i synnerhet kreditinstitut, och till att följande mål nås:

(a) Minska överdrivet risktagande inom kreditinstitut.

(b) Undanröja väsentliga intressekonflikter mellan ett kreditinstituts olika delar.

(c) Undvika felallokering av resurser och främja utlåningen till realekonomin.

(d) Bidra till att konkurrensvillkoren inte snedvrids för kreditinstitut på den inre marknaden.

(e) Minska sammanflätningen inom finanssektorn som förorsakar systemrisker.

(f) Underlätta en effektiv förvaltning, övervakning och tillsyn av kreditinstitut.

(g) Underlätta en ordnad avveckling och rekonstruktion av koncerner.

Förslaget till förordning innehåller bestämmelser om följande:

(h) Förbudet mot handel för egen räkning (nedan kallad *egenhandel*).

(i) Separering av viss handelsverksamhet.

2.3 Andra slags finansiella tjänster och produkter (värdepapperisering, företagsobligationer, derivat osv.) bör därför vara tillåtna även i fortsättningen.

3. **Inledande kommentarer**

3.1 Enligt kommissionens uppskattningar har finanskrisen kostat regeringarna i EU cirka 1 600 miljarder euro (13 % av EU:s BNP) i form av statligt stöd för räddningsåtgärder inom finanssektorn.

3.2 Banksektorn präglas av en särskilt hög koncentration: 14 europeiska bankkoncerner finns med i förteckningen över globala systemviktiga finansinstitut, och 15 europeiska bankkoncerner står för 43 % av tillgångarna på marknaden, vilket motsvarar 150 % av BNP i EU-27, och de första 30 koncernerna står för 65 % av verksamheten!

3.3 Finanskrisen startade i USA, men drabbade sedan det europeiska systemet som en flodvåg. Finanskrisen hade många orsaker, men de viktigaste var ett överdrivet risktagande, ett överdrivet utnyttjande av hävstångseffekter, otillräckliga kapital- och likviditetskrav och banksystemets komplexa struktur generellt sett.

3.3.1 I oktober 2012 gjorde Liikanen-gruppen ett uttalande med följande innebörd: ”Det är nödvändigt att kräva att vissa särskilt riskfyllda finansiella verksamheter inom en bankgrupp rättsligt separeras från inlåningsbanker. Den verksamhet som ska separeras skulle innefatta egenhandel med värdepapper och derivat och viss annan verksamhet som är nära knuten till värdepappers- och derivatmarknader” ([2]).

([2]) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 Kommissionens avsikt med förordningen är att minska riskmarginalerna i banksystemet och få kontroll över alla transaktioner av en potentiellt spekulativ karaktär. Förordningen bör betraktas tillsammans med den närbesläktade förordningen om transaktioner för värdepappersfinansiering ([3]) som syftar till att öka insynen i de s.k. skuggbankerna. I slutet av 2012 förvaltades 53 000 miljarder euro globalt sett inom skuggbanksystemet, dvs. hälften av de totala förvaltade tillgångarna i det internationella banksystemet. Dessa tillgångar var främst koncentrerade till Europa (cirka 23 000 miljarder euro) och USA (19 300 miljarder euro). Detta är imponerande siffror om man jämför med den totala BNP:n i EU-28, som 2013 uppgick till 13 071 miljarder euro (Eurostat).

3.5 I Europaparlamentets resolution ([4]) om reformen av banksektorns struktur inom EU fastställs vissa grundläggande principer och bland annat anges att ”grundprinciperna för reformen av banksektorn måste vara att utforma ett säkert, stabilt och effektivt banksystem som tillgodoser realekonomins, kundernas och konsumenternas behov” och att ”strukturreformen måste stimulera ekonomisk tillväxt genom att stödja tillförseln av kredit till ekonomin, särskilt till små och medelstora företag och nystartade företag, stärka förmågan att hantera potentiella finansiella kriser, återupprätta förtroendet för bankerna och avlägsna riskerna för de offentliga finanserna”. Vidare anges att ”ett effektivt banksystem måste leda till en ny bankkultur för att minska komplexiteten, öka konkurrensen, begränsa kopplingen mellan riskfylld verksamhet och kommersiell verksamhet, förbättra bolagsstyrningen, skapa ett ansvarsfullt ersättningssystem, möjliggöra ett effektivt återhämtnings- och avvecklingssystem för banker, stärka bankkapitalet och tillföra kredit till realekonomin”.

Den nya övervakningen av de internationella marknaderna har stärkts och blivit mer genomgripande men framför allt försetts med fler befogenheter än tidigare, med mindre utrymme för egen bedömning och bättre garantier för marknaden och slutanvändarna.

4. **Huvudpunkterna i utfrågningen**

4.1 Kommittén menar att kommissionen är på rätt väg men anser att kommissionen bör få ta del av vissa synpunkter som framförts vid en utfrågning av de olika berörda parterna och som inte verkar ha beaktats i tillräckligt hög grad. EESK vill därför uppmärksamma kommissionen på några av de huvudpunkter som tas upp av de berörda parterna. Dessa sammanfaller inte helt och hållet med EESK:s synpunkter men förtjänar ändå att återges korrekt.

4.2 Den reform som nu diskuteras har generellt sett tagits väl emot. De flesta ser förbudet mot egenhandel och en separering av traditionell verksamhet och handelsverksamhet som de lämpligaste instrumenten för att begränsa spekulationen i finansiella produkter och stimulera banklåneverksamheten, som är den viktigaste finansieringskällan för små och medelstora företag och som har gått tillbaka kraftigt på grund av de senaste årens spekulationsstrategier inom bankhandeln.

4.3 Vid tillämpningen av reformen är det viktigt att hänsyn tas till den rika mångfald av affärsmodeller som gör att de lokala bankerna kan fortsätta att erbjuda tjänster till de lokala ekonomierna.

4.4 Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt medlemsbankernas och de kooperativa bankernas affärsmodell. Reformen anses vara föga anpassad eller anpassningsbar efter dessa bankers specifika nätverk. Framför allt har oro uttryckts över att reformen kan förändra deras funktionssätt och möjlighet att dagligen vara närvarande för att stödja realekonomin. EESK rekommenderar således att man bevarar dessa bankers särdrag och den mångfald de uppvisar när det gäller sättet att bedriva verksamhet.

4.5 Tillsammans med det stora antal andra åtgärder som kommissionen vidtagit de senaste åren möjliggör reformen bättre insyn i enskilda transaktioner och i banksystemet i stort. Den kommer dock även att medföra en generell kostnadsökning på olika nivåer. Vid debatten framgick det tydligt att en övergripande konsekvensbedömning av de finansiella regleringsreformerna måste göras, samtidigt som man är medveten om hur komplicerat det är att göra en sådan bedömning.

4.6 Oro uttrycktes över att det som så ofta är slutkonsumenten av de finansiella tjänsterna som får ta dessa kostnader. Man kan fråga sig om de positiva effekter som man tror att de nya åtgärderna ska ge i fråga om exempelvis banksystemets säkerhet verkligen uppväger de negativa effekterna.

4.7 När det gäller skyddet för visselblåsare välkomnas kommissionens förslag till regler av såväl kommittén som de arbetsmarknadsparter som yttrade sig i frågan. Det behövs en bättre definition av begreppet ”lämpligt skydd” (artikel 30) och ett förtydligande när det gäller en utökning av de föreslagna reglerna till att omfatta samtliga arbetstagare, så att dessa uppmuntras och motiveras att rapportera potentiella överträdelser.

([3]) COM(2014) 40 final.

([4]) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-506.244+01+DOC+PDF+V0//SV&language=SV (2013/2021(INI).

4.8 När det gäller påföljder (artiklarna 28 och 29) rekommenderas att ansvaret för eventuella överträdelser i första hand ska ligga på institutionsnivå (hos ledningen) och inte hos enskilda personer.

4.9 När det gäller systemet för ersättning efterlyses däremot en uttrycklig hänvisning i förordningen till bestämmelserna i artikel 69 i kapitalkravsdirektivet (CRD) IV.

5. **EESK:s kommentarer**

5.1 EESK välkomnar åtgärderna i kommissionens förslag och stöder kommissionens val att använda sig av en förordning som rättsligt instrument, med tanke på att syftet är att harmonisera den inre marknaden för att undvika regelarbitrage och återskapa ett effektivt och produktivt banksystem i medborgarnas och samhällets tjänst som kan stödja realekonomin, hushållen och en balanserad och hållbar samhällsutveckling, med en långsiktig vision där innovation kombineras med trygghet.

5.2 EESK har gett sitt tydliga stöd till de reformer som redan genomförts och som nu börjar ge resultat. Den nu aktuella förordningen behandlar ett av de mest komplexa och känsliga problemen i systemet som helhet, nämligen finansinstitutens motståndskraft och rättsliga struktur. Vissa finansinstitut har tillgångar som överstiger BNP i många medlemsstater. De sammanlagda tillgångarna hos de tio största europeiska bankerna överstiger BNP för EU-28 ([5]) (dvs. drygt 15 000 miljarder euro).

5.3 Den föreslagna förordningen syftar till att en gång för alla lösa upp den gordiska knut som utgörs av storleken, sammanflätningen och komplexiteten hos vissa systemviktiga institut, dvs. institut som kan ge upphov till en systemkris. Begreppet ”too big to fail” (dvs. institut som är för stora för att tillåtas gå omkull) har blivit ett mantra för att dölja ett beteende som inte bara strider mot de mest grundläggande etiska principerna utan även utgör rena bedrägerier och lagbrott, något som de finansskandaler som inträffat nyligen, eller t.o.m. mycket nyligen, tyvärr fortfarande är exempel på. Sådana beteenden kallas eufemistiskt för ”moral hazards”, dvs. moraliska risker!

5.4 Kommissionsledamot Michel Barnier presenterade förslaget genom att framhålla att målet är att se till att det inte finns banker som är för stora för att tillåtas gå omkull, för dyra att rädda eller för komplexa att rekonstrueras.

5.5 EESK tror att de föreslagna åtgärderna kommer att ge förväntat resultat, dvs. att minska risken för att det är skattebetalarna som i slutändan blir ansvariga för att rädda banker i svårigheter. Efter upprepade räddningsinsatser varnade EESK för de förödande konsekvenser som detta kan få för statsskulderna och för de skador som kan bli följden av den recession som oundvikligen uppstår. Tyvärr blev konsekvenserna t.o.m. värre än vad man fruktat på grund av de otroliga missbedömningar som gjordes när det gäller effekterna av den uppsjö olika budgetsaneringsåtgärder som vidtagits till följd av såväl nationella krav som en kortsynt och missriktad politik på EU-nivå, där man inte förstod att det krävs flexibilitet och kompenserande recessionsbekämpande åtgärder.

5.5.1 Först nu förstår vi vilka skador denna politik har orsakat, och vi bör vara medvetna om att det endast är tack vare Europeiska centralbankens kloka hantering av euroområdet som det värsta tänkbara scenariot har kunnat undvikas och euron, och därmed unionen, har kunnat räddas. Om man hade lyssnat på EESK kanske många skador hade kunnat undvikas!

5.6 Kommissionen tillskriver Europeiska bankmyndigheten (EBA) en viktig roll inom ramen för denna förordning, något som också kommittén stöder. EBA kommer att rådfrågas i de fall några av de beslut som planeras i förslaget måste antas. Dessutom kommer EBA att ges i uppdrag att utarbeta förslag till tekniska tillsyns- och genomförandestandarder och ska i form av rapporter hålla kommissionen uppdaterad om genomförandet av förordningen. EESK har vid flera tillfällen tidigare påpekat att kommissionen inte gett denna viktiga myndighet tillräckligt med ansvar eller resurser, trots myndighetens obestridliga expertis på området.

5.7 USA antog 1999 en lag som upphävde banklagen Glass-Steagall Act och särskilt separeringen av kommersiella banker och investeringsbanker. Tyvärr följde EU den amerikanska administrationens förödande beslut. EESK kan konstatera att de nu föreslagna bestämmelserna i praktiken innebär att en separering av dessa två verksamhetsområden återinförs, och att man till och med går längre genom att det, med några få undantag, blir förbjudet för institut som tar emot insättningar att bedriva investeringsverksamhet som huvudman och hålla tillgångar för handel.

5.7.1 Det är av avgörande betydelse att EU samarbetar med tredjeländer, särskilt USA, i syfte att uppnå en gemensam omfattande regleringsstrategi. EESK uppmanar kommissionen att stärka det internationella samarbetet.

([5]) http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets

5.8 I förslaget till förordning ges behöriga myndigheter stort utrymme för egen bedömning. Det är viktigt att myndigheterna agerar och gör sina bedömningar utifrån tydliga, harmoniserade och förutsebara kriterier som anger när en bank inte längre kan hantera de stora riskerna med dess handelsverksamhet. Utan en gemensam referensram skulle risken för subjektiva tolkningar medföra helt andra effekter än de som man vill uppnå och som är förenliga med bestämmelserna i artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

5.9 EESK välkomnar kommissionens slutgiltiga beslut att marknadsrelaterade eller andra former av egenhandel inte ska separeras på förhand, utan att separeringen i stället görs i efterhand. Av denna anledning är det viktigt med de tekniska standarder som helt korrekt anförtrotts EBA. När det gäller tillämpningen av de rekonstruktions- och avvecklingsbestämmelser, särskilt bestämmelserna om inrättandet av rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheter, som antogs av rådet (ekonomiska och finansiella frågor) i december 2013, rekommenderar EESK att det redan nu införs en mekanism för samordning och ansvarsfördelning mellan nationella och europeiska aktörer, så att överlappande beslut eller, ännu värre, motstridiga tolkningar och bedömningar från de behöriga myndigheternas sida kan undvikas. Så snart den gemensamma rekonstruktions- och avvecklingsmyndigheten har bildats bör den medverka i inrättandet av en sådan mekanism och utarbeta tekniska standarder tillsammans med EBA.

5.10 EESK ställer sig inte bakom den kritik som framförts till kommissionen om den relativa betydelsen av verksamheter som kan bli föremål för separering. Inom vissa kreditinstitut utgjorde sådan verksamhet mer än en betydande del, och avsaknaden av särskilda regler innebar att de utsattes för en mycket hög risk som skulle ha kunnat utlösa en systemkris med långt mer förödande effekter för betalningssystemet och ekonomin i stort än den kris som vi nyss upplevt. Katastrofen kunde förhindras endast tack vare en tillförsel av enorma summor friskt kapital, på medborgarnas bekostnad, och tack vare den handlingskraft som Europeiska centralbanken visade prov på.

5.11 EESK välkomnar och uppskattar att kommissionen i förordningen har infört tydliga bestämmelser om skydd av dem som arbetar inom denna sektor, eftersom de riskerar att drabbas av mycket negativa konsekvenser om de avslöjar oegentligheter. De gör bara sin medborgerliga plikt, men utsätts för moraliska repressalier och riskerar i vissa fall att förlora sitt arbete. Denna form av intern övervakning, eller visselblåsning, måste uppmuntras och stödjas. Tillämpningen av bestämmelserna är ofta slapphänt, eller så kringgår man dem eller till och med bryter mot dem. På så sätt utsätts bankerna och deras personal för ofantliga risker. De senaste fallen där vissa kända och högt respekterade företag brutit mot samtliga regler och lagar kunde avslöjas endast tack vare en aktiv medverkan från dem som arbetade där.

5.11.1 EESK uppmanar kommissionen att införa en särskild övervakning av medlemsstaternas skyldigheter när det gäller lämplig skyddslagstiftning och att lägga fram en rapport om denna fråga inom två år från det att förordningen trätt i kraft.

5.12 EESK lägger stor vikt vid förbindelserna med tredjeländer, särskilt vad gäller ömsesidighet och när det gäller att alla aktörer verksamma inom EU ska respektera reglerna. EESK anser också att kommissionen behandlat frågan på ett balanserat sätt och stöder det förslag som kommissionen lagt fram. EESK rekommenderar ett fortsatt och intensifierat samarbete med USA – särskilt när det gäller reglering av finansmarknaden – så att så homogena system som möjligt kan skapas och likartade problem kan hanteras på ett enhetligt sätt.

5.13 Positivt är även att EESK i kommissionens förordningar nu börjar få gehör för en av de frågor som EESK under lång tid ofta har betonat, dvs. frågan om administrativa påföljder, eftersom straffrättsliga påföljder faller utanför kommissionens befogenhetsområde. Kommissionens förslag på detta område förefaller proportionerliga, välavvägda och avskräckande.

5.14 EESK har redan vid flera tillfällen reserverat sig i fråga om användningen av delegerade akter. Kommittén är införstådd med att delegerade akter behövs för att regelverket fortlöpande ska kunna justeras men konstaterar samtidigt att detta system medför vissa osäkerhetsmoment, något som inte är önskvärt på detta område.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen: En färdplan för fullbordandet av den inre marknaden för paketleveranser – Bygga upp förtroendet för leveranstjänster och uppmuntra nätförsäljning”

COM(2013) 886 final

(2014/C 451/08)

Föredragande: **Daniela RONDINELLI**

Den 16 december 2013 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen: En färdplan för fullbordandet av den inre marknaden för paketleveranser – Bygga upp förtroendet för leveranstjänster och uppmuntra nätförsäljning”

COM(2013) 886 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 107 röster för, 2 röster emot och 6 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar färdplanen för fullbordandet av den inre marknaden för leveranser av produkter som säljs på nätet, en sektor som har stor potential när det gäller tillväxt och sysselsättning. Effektiva och tillförlitliga leveranstjänster är en viktig faktor för att främja e-handeln och bygga upp förtroendet mellan säljare och köpare.

1.2 För att fullborda den inre marknaden för leveranser och överbrygga den djupa klyftan mellan förväntningar, skyddsåtgärder och den faktiska tillgängligheten, krävs följande: Solidariskt ansvar, spårbarhet, interoperabilitet och tillgång till ett större urval i hela EU, inklusive öar, säkerhet vad avser de rättigheter och skyldigheter som gäller för berörda aktörer, särskilt små och medelstora företag och konsumenter – i synnerhet i fråga om klagomål och returer, enkel insamling av jämförbara data och en stabil social dimension och utbildning.

1.3 EESK vill åter framhålla ([1]) att detta mål inte enbart bör baseras på lämpliga avtal och frivilliga uppförandekoder, som visserligen är önskvärda, utan även på en europeisk rättslig minimiram som effektivt och flexibelt kan hantera olösta marknadsmisslyckanden som avskräcker konsumenter och små och medelstora företag att handla på nätet och lösa problem när det gäller

— gemensamt ansvar mellan operatörerna i hela internetförsäljningskedjan,

— full spårbarhet av försändelser,

— uttrycklig respekt för EU:s normer för skydd av personuppgifter,

— ett transparent utbud av flera olika leveransalternativ,

— gemensamma definitioner av begrepp och fullständig driftskompatibilitet,

— tillgänglighet till samhällsomfattande tjänster till rimliga kostnader,

— insamling av jämförbara och samordnade statistiska uppgifter, med förenklat förfarande för mindre operatörer,

— krav på enhetlig tillämpning av mervärdesskatt,

([1]) EUT C 161, 6.6.2013, s. 60.

— gränsöverskridande ömsesidigt godkännande av nätverk av nationella problemlösningscentra och system för tvistlösning online/alternativ tvistlösning ([2]),

— skyldighet att säkra rättvisa arbetsvillkor,

— insyn i villkor och pris vad avser tjänsterna,

— fortbildning av personalen,

— påföljder vid underlåtenhet att uppfylla krav förbundna med varningssystemet Rapex – IMI ([3]),

— inrättande av en europeisk märkning för tillförlitlighet som bygger på tekniska och lagstiftningsmässiga standarder, där märkningen ska utarbetas av CEN ([4]), som ska fastställa kvalitetsindikatorer,

— åtgärder för att hjälpa små och medelstora företag i form av förenkling och marknadstillträde och tillträde till webbplattformar på lika villkor.

1.4 EESK anser att färdplanen bör innehålla bestämda tidsramar och innehålla en tidsplan för genomförandet vad avser både lagstiftning och självreglering i syfte att skapa största möjliga förtroende mellan alla inblandade parter, särskilt EU-medborgarna, med full respekt för och skydd av deras rättigheter.

1.5 EESK anser att färdplanen ska innehålla ytterligare två åtgärder, en om tillgång till tjänster till rimliga kostnader, och en om marknadens sociala dimension.

1.6 EESK rekommenderar kommissionen, parlamentet och rådet att göra följande:

— Se till att lagstiftningsramen möjliggör tillgång till den inre marknaden för paketleveranser för alla aktörer inom sektorn och att den särskilt är inriktad på sådana problem som tillgänglighet till samhällsomfattande tjänster till rimliga kostnader, i synnerhet när det gäller perifera områden, bergsområden, öar och missgynnade områden.

— Lösa problemet med avsaknaden av en detaljerad och jämförbar statistisk ram för hela kedjan, från online-beställningar till gränsöverskridande leveranser av produkter, genom enkla standardförfaranden.

— Skapa en gemensam och öppen struktur på grundval av gemensamma definitioner med stöd från alla intressenter, särskilt små och medelstora företag, för att hantera driftskompatibla, användarvänliga interaktiva webbplattformar under kommissionens överinseende.

— Tillhandahålla tydliga riktlinjer för relevanta finansiella EU-instrument i fråga om: teknisk forskning och innovation, miljö och klimat, energi och transporter, nya yrkeskvalifikationer och utbildning, sammanhållning, territoriella frågor och småföretag.

— Ge adekvat stöd till de små och medelstora företagen att genomföra färdplanen genom att tillhandahålla konkreta åtgärder och lämpliga resurser för att främja deras deltagande på lika villkor när det gäller e-handel.

— Säkerställa bestämmelser som – i linje med småföretagsakten – beaktar de små och medelstora företagens problem inom hela transport- och logistiksektorn, med bidrag från dessa företags organisationer.

— Ge CEN i uppdrag att snarast möjligt utarbeta standarder för kvalitetsindikatorer för en europeisk säkerhets- och kvalitetsmärkning för leveranser. Därmed skulle kvalitet, tillförlitlighet, hållbarhet och sociala och säkerhetsmässiga garantier säkerställas.

— Säkerställa en stark och sammanhängande social dimension som garanterar en utvidgad europeisk sektorsspecifik social dialog, tillgång till lämpliga utbildningsmöjligheter och fortbildning, rättvisa och värdiga arbets- och lönevillkor, undanröjande av otrygga anställningsförhållanden och svartarbete, särskilt vad gäller de utlokaliserade tjänsterna för den sista sträckan.

([2]) Se bestämmelserna om tvistlösning online och direktivet om alternativ tvistlösning.
([3]) IMI: Informationssystemet för den inre marknaden.
([4]) Europeiska standardiseringskommittén.

1.7 EESK begär att kommissionen – med stöd av Eurofound – lägger fram en tvåårsrapport om anställnings- och arbetsvillkoren inom sektorn, om villkoren för konsumenterna och aktörerna i hela kedjan, och deras utvecklingsmöjligheter. Rapporten ska läggas fram för EESK, Europaparlamentet, rådet och arbetsmarknadens parter.

2. **Från grönboken till färdplanen**

2.1 I Europa utgör e-handel en faktor med en potential vad avser ekonomisk tillväxt och sysselsättning som uppskattas till mer än 10 % per år mellan 2013 och 2016 ([5]). Av EU-medborgarna uppger 45 % att de har handlat på nätet under de senaste 12 månaderna, och det har konstaterats att de flesta problem har att göra med leveranser eller leveransförseningar ([6]).

2.2 Kommissionen har identifierat ([7]) de ”viktigaste hindren för fullbordandet av en inre e-marknad, liksom en handlingsplan för att undanröja dem”, men noterar samtidigt att ”mer än 10 % väljer (...) att inte handla online ([8]) därför att de oroar sig för leveranskostnaderna, särskilt över landsgränserna, och för kvaliteten på tjänsten”.

2.3 I sitt yttrande om grönboken ([9]) efterlyste EESK ett direktiv för att fastställa regler om ett gemensamt ansvarssystem för operatörerna, full spårbarhet av försändelser, skyldighet att erbjuda flera olika leveransalternativ, ett europeiskt nätverk av nationella problemlösningscenter, skyldighet att säkra rättvisa arbetsvillkor samt skyldighet att garantera öppenhet i fråga om villkor och priser.

2.4 Debatten om grönboken följdes av ett meddelande i december 2013 om en färdplan för fullbordandet av den inre marknaden för paketleveranser för näthandeln ([10]).

2.5 Enligt aktuella globala undersökningar ([11]) utgör följande faktorer de största problemen för utvecklingen av e-handeln mellan företag och konsumenter (B2C):

— Avsaknad av möjligheter att direkt få information om olika leveransalternativ och om den totala kostnaden för inköp på nätet.

— Avsaknad av möjligheter att få aktuell information om försändelser och att spåra dem.

— Lång leveranstid eller avsaknad av angivelse/flexibilitet i fråga om tidpunkterna för leverans.

— Hantering av klagomål och utbyte av varor – komplicerat och dyrt.

— Bristande kundtjänst, bristande möjlighet att tala med kontaktperson i realtid.

2.6 Kommissionen noterar också att det fortfarande saknas relevanta ”marknadsuppgifter om inhemska och internationella paketflöden från alla tillhandahållare av posttjänster som är verksamma på B2C- och B2B-paketmarknaderna, inklusive mellanhänder, förmedlare och alternativa operatörer” ([12]).

2.7 Flera undersökningar bekräftar att risken för konkurrensbegränsande beteende tycks vara högre i vissa postservicesegment än i andra. Därför tycks regelövervakning mer relevant för t.ex. B2C-marknaden än för B2B-tjänster, eller för gränsöverskridande tjänster i förhållande till inrikes posttjänster ([13]).

2.8 EESK välkomnar det faktum att en stor del av slutsatserna i dess yttrande om grönboken tas upp. Rådet ([14]) och Europaparlamentet ([15]) har bett kommissionen att kartlägga befintliga hinder för gränsöverskridande leveranstjänster och vidta lämpliga åtgärder för att undanröja dem, och Europaparlamentet har också efterlyst ([16]) tillgängliga, överkomliga, effektiva och högkvalitativa leveranstjänster, plattformar för samarbete och utbyte av information mellan leveranstjänster och snabb hantering av klagomål och tvister till en minimal kostnad

---

([5]) MEMO- 13-1151, Europeiska kommissionen.
([6]) *Särskild Eurobarometerundersökning 398 om inre marknaden* – oktober 2013.
([7]) COM(2011) 942 final, 11.1.2012.
([8]) Undersökningen Eurostat Household survey 2009.
([9]) EUT C 161, 6.6.2013, s. 60.
([10]) COM(2013) 886 final.
([11]) Global studie, UPS – *Pulse of the Online Shopper*, 2013.
([12]) COM(2013) 886 final.
([13]) WIK Consult slutrapport 8/2013.
([14]) Rådets (konkurrenskraft) slutsatser om ”Digitala inre marknaden och styrning av den inre marknaden”, 30.5.2012.
([15]) Europaparlamentets resolutioner 4.2.2014 2013/2043(INI), 11.12.2012 och 4.7.2013.
([16]) Europaparlamentets resolution av den 4.2.2014.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 EESK anser att det är viktigt att återvinna de små och medelstora företagens och online-konsumenternas förtroende med driftskompatibla nätverk och system för snabb och billig förvaltning i ett lämpligt regelverk och system för självreglering som godtas av alla operatörer i leveranskedjan, i syfte att skapa en fri och öppen inre marknad och undvika onödig överreglering. Vi vill därför att färdplanen genomförs inom bestämda tidsramar och innehåller en tidsplan på 18 månader för genomförandet.

3.2 EESK anser att EU bör fullborda den inre marknaden för paketleveranser och se till att säkerställa snabbhet, kvalitet, tillförlitlighet och rimliga kostnader för att skydda konsumenter, arbetstagare och alla aktörer, inbegripet små och medelstora företag inom e-handelssektorn, transport- och logistiksektorerna, och därmed åtgärda den inre marknadens nuvarande brister och fel.

3.3 EESK hade emellertid förväntat sig att det i meddelandet också skulle finnas särskilda hänvisningar till situationen i regioner med geografiska utmaningar, t.ex. öar, yttre randområden och bergsområden. Kommittén konstaterar att dessa områden står inför särskilda problem som är svåra att lösa, inte minst på grund av ekonomiska skäl: En helt fullbordad inre marknad för paketleveranser kan bara uppnås om dessa regioner beaktas i tillräcklig utsträckning och åtgärder vidtas.

3.4 Ramen för de åtgärder som föreslås bygger i allt väsentligt på frivillig självreglering, bestämmelser för nationella posttjänster, åtgärder från Europeiska gruppen av tillsynsmyndigheter för posttjänster och principerna om korrekt genomförande av befintlig EU-lagstiftning, men saknar en enhetlig ram för alla operatörer och specifika tidsfrister inom den angivna perioden på 18 månader.

3.5 EESK konstaterar att färdplanen ännu inte innehåller några planer (utöver självregleringen) på ett **direktiv**, något som redan begärts av EESK ([17]), som på ett **fullständigt, sammanhängande och konsoliderat sätt** skulle kunna motsvara kraven i samband med ett fullbordande av den inre marknaden för gränsöverskridande paketleveranser för alla aktörer inom branschen.

3.6 Kommittén anser att EU måste tillhandahålla en lösning på EU-nivå där man främjar självreglering och lagstiftning för att kunna ta itu med de hittills olösta problemen på marknaden och skydda konsumenter och små och medelstora företag (B2B) avseende:

— **Gemensamt ansvar för alla aktörer i online-försäljningskedjan** i förhållande till köparen.

— Krav på **full spårbarhet av försändelser.**

— Överensstämmelse med bestämmelserna om säkerhet och **skydd av personuppgifter** i enlighet med direktiv 95/46/EG.

— Krav på ett transparent utbud av **flera olika leveransalternativ**.

— Krav på gemensamma definitioner av begrepp och fullständig **driftskompatibilitet**.

— Skyldighet att tillhandahålla **samhällsomfattande tjänster till överkomliga priser till alla operatörer på den fria marknaden**, med beaktande av gällande lagstiftning, bl.a. postdirektiven och annan relevant EU-lagstiftning.

— Insamling av jämförbara och samordnade **statistiska uppgifter**.

— Krav på enhetlig tillämpning av mervärdesskatt.

([17]) Se fotnot 1.

— **Gränsöverskridande ömsesidigt godkännande** av nätverk av nationella problemlösningscentra och system för tvistlösning online/alternativ tvistlösning.

— Skyldighet att säkra **rättvisa arbetsvillkor**.

— Krav på **insyn i villkor och pris vad avser tjänsterna**.

— Krav på **fortbildning** av personal för att säkerställa **professionalism** i samband med införandet av ny teknik inom sektorn.

— **Påföljder** för underlåtenhet att iaktta skyldigheter som identifierats av varningssystemet Rapex-IMI, och straffutmätning på grundval av kvalitetsindikatorer.

— **Åtgärder till förmån för små och medelstora företag** när det gäller administrativa och byråkratiska förenklingar, marknadstillträde och deltagande i gemensam utveckling av nya tillämpningar, ny teknik samt webbportaler och webbplattformar.

3.7 Även om förslagen uppges vara förenliga med budgetplanen för 2014–2020 anser EESK att det i färdplanen måste anges uttryckligen vilka av **EU:s finansieringsinstrument som är relevanta** för

— teknisk FoU (Horisont 2020, Galileo, ISA och den digitala agendan) vad avser driftskompatibilitet, säkerhet och spårbarhet,

— miljö och klimat, energi och transporter (sjunde ramprogrammet för miljö, den klimat- och energipolitiska ramen för perioden 2020–2030, programmet ”EU Transport GHG: Routes to 2050 II”), med avseende på den sista sträckan,

— små och medelstora företag: med EIB-stöd till innovativa företag, Cosme-programmet och alla tillgängliga EU-resurser för konkurrenskraft på lika villkor med andra aktörer,

— territoriell sammanhållning (strukturfondernas nya programplaneringsperiod 2014–2030 och åtgärder för öar, landsbygdsområden och avlägsna områden),

— sysselsättning och utbildning (”Agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen”, ”En strategi för konsumentpolitiken i EU – Att öka förtroendet och tillväxten”, Erasmus Plus 2014–2020, utbildning).

3.8 EESK rekommenderar kommissionen att ge CEN i uppdrag att utarbeta europeiska tekniska standarder för tillsyn med full medverkan av alla aktörer, särskilt små och medelstora företag och konsumenter, och kommittén anser att det är nödvändigt att utarbeta **indikatorer för en europeisk säkerhets- och kvalitetsmärkning** för leveranser. Därmed skulle kvalitet, tillförlitlighet, hållbarhet och sociala och säkerhetsmässiga garantier säkerställas.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 Enligt EESK behövs ytterligare två åtgärder för att garantera tillgänglighet och marknadens sociala dimension.

4.1.1 Åtgärd – marknadstillträde och tillgänglighet till rimlig kostnad

4.1.1.1 EESK anser att kvalitetsmärkning förutsätter en skyldighet att garantera marknadstillträde och tillgång till tjänster till rimlig kostnad i hela EU. Kommittén är besviken över att avlägset belägna områden och öar inte har fått särskild uppmärksamhet och förväntar sig därför att den nya förordningen behandlar målet om geografisk sårbarhet för e-handelsmarknaden, eftersom en betydande andel av EU:s befolkning bor i dessa områden.

4.1.1.2 EESK anser att man bör ge **alla operatörer** full tillgång till de informationsorgan och resurser som används i samband med leveranstjänster för att skydda användarnas intressen och/eller för att främja effektiv konkurrens.

4.1.1.3 EESK uppmanar kommissionen att se över 1998 års meddelande om tillämpningen av konkurrensreglerna inom sektorn, med beaktande av lagstiftning och marknadsutveckling som inverkar på gränsöverskridande tjänster och på schablonkostnader, i syfte att fastställa en mer liberal och kostnadsorienterad politik ([18]) i enlighet med bestämmelserna i protokoll nr 26 till Lissabonfördraget, bl.a. vad avser allmän och överkomlig tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

([18]) EU:s och USA:s gemensamma ståndpunkt i Doha-rundan – WTO, 2006.

4.1.2 Åtgärd – marknadens sociala dimension

4.1.2.1 EESK efterlyser en verklig och sammanhängande social dimension som – tillsammans med innovativa insatser från företagen i de berörda sektorerna – kan säkerställa kvalificerade arbeten av hög kvalitet, bl.a. genom lämplig utbildning och möjligheter till omskolning.

4.1.2.2 Kommittén efterlyser åter rättvisa och anständiga arbets- och lönevillkor för att bekämpa otrygga anställningsförhållanden och svartarbete, särskilt för den ”sista sträckan”, där arbetet utlokaliseras. Vi betonar villkoren i EU:s förordning 1071/2009 om tillträde till yrket, beslut 2009/992/EU och förordning (EU) nr 1213/2010, som innehåller en definition av ”anställningsförhållande” som möjliggör åtgärder för att bekämpa ”falskt” egenföretagande, något som tagits upp i ett EESK-yttrande nyligen ([19]).

4.1.2.3 EESK förordar att man lanserar en bredare europeisk social dialog, med deltagande av representativa arbetsmarknadsparter inom sektorer som är involverade i hela kedjan av internetförsäljning och paketutbärning (handel, post, transport och logistik). Dialogen skulle behandla frågor som rör sysselsättning och arbetsvillkor, möjligheterna till utveckling, innovation och utveckling av mänskliga resurser.

4.1.2.4 Kommissionen bör utarbeta – med stöd av Europeiska fonden för förbättring av arbets- och levnadsvillkor – en tvåårsrapport om sysselsättningen och arbetsvillkoren inom sektorn och utvecklingsmöjligheterna. Rapporten skulle läggas fram för EESK, Europaparlamentet, rådet och arbetsmarknadens parter.

4.2 *Åtgärd 1: Förbättra informationen till konsumenterna om egenskaperna hos och kostnaderna för de olika leverans- och returlösningar som erbjuds*

4.2.1 EESK anser att frivilliga uppförandekoder och utbyte av god praxis är kompletterande metoder som kan genomföras på EU-nivå endast om de har utvecklats och godkänts av samtliga parter på marknaden för näthandel och inom en europeisk ramlagstiftning som reglerar alla aspekter av gränsöverskridande tillhandahållande av produkter som erbjuds online, för att skydda konsumenter, små aktörer och små och medelstora företag på lika villkor och utan att belasta dem med alltför stora bördor.

4.3 *Åtgärd 2: Förbättra informationen till e-handlarna om de leveranstjänster som står till deras förfogande*

4.3.1 Om leverantörer och e-handlare utarbetar gemensamma definitioner av grundläggande koncept för tjänsten, utan medverkan av företrädare för konsumenter och små och medelstora företag, riskerar man att missa viktiga faktorer i fråga om konsumenternas val och begränsa de alternativ som föreslås.

4.3.2 EESK efterlyser en gemensam struktur som är öppen och interaktiv och som fastställs tillsammans med alla berörda parter, med kommissionens projekt ”e-transport” ([20]) som förebild.

4.3.3 EESK uppmanar kommissionen att inom ramen för det regelverk som EESK efterlyst säkerställa en korrekt hantering av webbplattformarna på grundval av objektiva, konsumentvänliga kriterier som fastställts på förhand.

4.4 *Åtgärd 3: Öka öppenheten på marknaderna för leveranser, integrerade leveranstjänster och kvalitetsstandarder*

4.4.1 Avsaknaden av en detaljerad och jämförbar statistisk ram för hela kedjan av transaktioner och berörda aktörer, från online-beställningar till gränsöverskridande leveranser av produkter, bör avhjälpas genom att tull- och postmyndigheter, skatte- och finansmyndigheter samt företagssektorn samlar in relevanta, enhetliga och jämförbara uppgifter om internationella paketflöden från alla tjänsteleverantörer som är verksamma på marknaden, om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster, tjänster i samband med returer och sammanställning av olika typer av klagomål.

4.4.2 Uppgiftsinsamlingen måste vara standardiserad, så att den inte orsakar byråkratiska bördor och dubbelarbete. Kommissionen bör undersöka möjligheterna till och kostnaderna för en eventuell försäkring till fast, låg kostnad avseende gränsöverskridande leveranser, kopplad till en europeisk kvalitetsmärkning.

4.5 *Åtgärd 4: Främja ökad driftskompatibilitet för paketleveranser*

4.5.1 Leverantörer och e-handlare bör utarbeta frivilliga lösningar för att koppla samman informationssystem och öppna gränssnitt med ett effektivt system för leveranser och returer till rimliga kostnader för den ”sista sträckan”.

4.5.2 EESK anser dock att detta bör göras på grundval av fördefinierade kriterier för driftskompatibilitet inom ett gemensamt regelverk.

([19]) EUT C 161, 6.6.2013, s. 14.

([20]) Kommissionens projekt ”e-transport” 2010–2014, i sjunde ramprogrammet för forskning, med 31 partner från 14 länder, syftar till att skapa ett nätverk för alla aktörer på logistikområdet genom interaktiva användarvänliga webbplattformar. Det rekommenderades bl.a. att kommissionen skulle utfärda ett direktiv eller liknande så snart som möjligt i syfte att säkerställa att det gränssnitt för nationella kontaktpunkter som nu har tagits i bruk använder gemensamma rapportformulär (Common Reporting Schema, CRS), som utvecklats inom e-transportprojektet för inmatning av uppgifter.

4.6 *Åtgärd 5: Förbättra konsumentskyddet*

4.6.1 EESK stöder initiativet att ge CEN i uppdrag att utforma standarder och att ge vägledning till medlemsstaterna för en fullständig och enhetlig tillämpning av direktiv 2011/83/EU i syfte att uppmuntra användningen av alternativa mekanismer för alternativ tvistlösning enligt direktiv 2013/11/EU.

4.6.2 EESK anser att man inte kan lösa problemet med klagomål endast genom att fastställa att ”leverantörerna, e-handlarna och konsumentorganisationerna (gemensamt) [bör] samarbeta bättre kring klagomålshantering och konsumentskyddssystem”. EESK välkomnar sådant samarbete, under förutsättning att det sker inom ett gemensamt regelverk.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

BILAGA

från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

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

Punkt 1.6

Ändra enligt följande:

1.6 *EESK rekommenderar kommissionen, parlamentet och rådet att göra följande:*

— *Se till att lagstiftningsramen, inklusive postdirektiven, möjliggör tillgång till den inre marknaden för paketleveranser ~~för alla aktörer inom sektorn~~ och att den särskilt är inriktad på sådana problem som tillgänglighet till samhällsomfattande tjänster till rimliga kostnader, i synnerhet när det gäller perifera områden, bergsområden, öar och missgynnade områden. (...)*

Resultat av omröstningen:

För:	35
Emot:	67
Nedlagda röster:	10

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering och öppenhet om och insyn i transaktioner för värdepappersfinansiering”

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD)

(2014/C 451/09)

Föredragande: **Edgardo Maria IOZIA**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 25 februari 2014 respektive den 27 mars 2014 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 rapportering och öppenhet om och insyn i transaktioner för värdepappersfinansiering”

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 183 röster för och 3 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK **välkomnar** det förslag till förordning som kommissionen lagt fram och som syftar till att tillsammans med det nära förknippade förslaget till förordning om bankreformen genomföra en rad åtgärder för att göra det europeiska finanssystemet mer insynsvänligt och motståndskraftigt när det gäller transaktioner för värdepappersfinansiering.

1.2 Det är av väsentligt intresse för marknaden och ekonomin i allmänhet att informationssymmetrin på marknaden förbättras, att riskerna med utestående transaktioner övervakas och att omfattningen av banktransaktioner som inte är öppna och reglerade minskas.

1.3 I detta avseende anser EESK att begreppet ”skuggbanker” är vilseledande och medför onödiga missförstånd bland allmänheten. Det är inte själva bankerna, eller rättare sagt finansinstituten, som är **”i skuggan”**, utan **vissa banktransaktioner** som banker och andra inrättningar än banker genomför. Aktörerna på denna specifika marknad är nämligen ofta inte egentliga banker utan t.ex. hedgefonder, nationella placeringsfonder och finansbolag som specialiserat sig på penningmarknadsfonder eller på strukturerade och komplexa derivat. Alla dessa operatörer är kända, men en del av deras oreglerade transaktioner är okända för staten.

1.4 EESK framhåller vikten av denna förordning, som gör det möjligt att **tydligt se marknadsrörelserna och områden med överdrivna risker**, vilket kan hjälpa marknadstillsynsmyndigheterna att kontinuerligt övervaka situationen och ingripa i förebyggande syfte för att minska den verksamhet som sammantaget bedöms innebära överdrivna risker. Förordningen förser således marknaden med information som för närvarande inte är tillgänglig, och ger dessutom myndigheterna ytterligare ett analys- och informationsinstrument.

1.5 Lika viktigt är **regleringen av återpantsättning**, dvs. tillfällig användning av värdepapper som anförtrotts operatören. Skyldigheten att inhämta ett uttryckligt medgivande från den investerare som äger värdepappren gör det möjligt att undvika att investeraren tar på sig oförutsedda risker som inte framgår av avtalet annat än i generella termer. Motpartsrisken blir en självklar del av utvärderingen på ett sätt som gör att man kan förhindra eller åtminstone kraftigt begränsa inte helt tillförlitliga operatörers verksamhet. Allt detta bidrar till att främja den övergripande motståndskraften i systemet i allmänhet och i företag med stor marknadsnärvaro.

1.6 Mot bakgrund av alla de initiativ som kommissionen antagit för att återföra det finansiella systemet till dess naturliga funktion som drivkraft för ekonomin och för hushållens och företagens välstånd, anser kommittén att det är dags att lansera en stor **”social pakt för hållbar finansiering”**, där alla berörda parter deltar i en omdefiniering av mål och instrument. Det faktum att bankernas anseende kraftigt rasat, vilket kan ses i otaliga enkäter och undersökningar som genomförts under de senaste åren, bör uppmuntra alla aktörer att en gång för alla vända blad och stå till svars inför samhället. Hushållen, företagen, medborgarna, arbetstagarna och samhället i allmänhet efterlyser ett effektivt och pålitligt finansiellt system som bidrar till utvecklingen och sysselsättningen och som fäster stor vikt vid investeringarnas sociala och miljömässiga konsekvenser.

1.7 EESK erkänner de betydande ansträngningar som kommissionen gjort för att uppfylla sina löften om att lägga fram de 48 lagstiftningsåtgärder som ingår i arbetsprogrammet för den nya förordningen. Generaldirektoratet för inre marknaden och tjänster har uppenbart utfört ett kvalitets- och kvantitetsmässigt utmärkt arbete under mycket svåra förhållanden. Balans och effektivitet har varit riktlinjerna för arbetet. EESK erkänner villigt att detta arbete har varit en framgång för kommissionen och uppskattar framför allt att kommissionen medger att det funnits ”väsentliga luckor i lagstiftningen, ineffektiv tillsyn, oöverskådliga marknader och alltför komplexa produkter”.

1.8 EESK anser att förordningen efter att den antagits märkbart kommer att minska risken för regelarbitrage, och uppmanar kommissionen att fortsätta att eftersträva målet att **minimera den oreglerade verksamheten och begränsa den till sektorer som verkligen är marginella** i det europeiska finanssystemet.

2. **Kommissionens förslag**

2.1 Förslaget syftar till att förbättra öppenheten om och insynen i transaktioner för värdepappersfinansiering (SFT ([1])), huvudsakligen på tre olika sätt:

— Övervakning av systemrisker med koppling till transaktioner för värdepappersfinansiering: Enligt förslaget till förordning ska alla transaktioner för värdepappersfinansiering rapporteras till en central databas. Detta skulle göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att bättre upptäcka kopplingar mellan banker och enheter inom skuggbanksystemet och därmed belysa vissa insamlingsaktiviteter som de sistnämnda genomför.

— Tillhandahållande av information till de investerare vars tillgångar används vid transaktioner för värdepappersfinansiering: Enligt förslaget ska transaktioner för värdepappersfinansiering som genomförs av investeringsfonder eller andra liknande strukturer beskrivas i detaljerade rapporter. Detta skulle förbättra öppenheten och insynen för investerare, som på så sätt kan fatta mer välgrundade investeringsbeslut.

— Återpantsättning: Förslaget ska förbättra öppenheten om och insynen i återpantsättning av finansiella instrument (vilken som helst användning av den mottagna säkerheten för den mottagande motpartens egna ändamål, före en situation av obestånd). I detta syfte fastställs ett antal minimivillkor som måste uppfyllas av de berörda parterna, bland annat ett skriftligt avtal och förhandssamtycke till återpantsättningen. Detta innebär att kunderna eller motparterna ska ge sitt samtycke för att en återpantsättning ska kunna ske och att de kan fatta detta beslut på grundval av tydlig information om de risker som återpantsättningen kan medföra.

3. **Inledning**

3.1 Förutom förslaget om en strukturreform av EU:s banksektor har kommissionen också föreslagit kompletterande åtgärder som syftar till att förbättra öppenheten om och insynen i transaktioner för värdepappersfinansiering och undvika att bankerna kringgår vissa regler genom att överföra sådana aktiviteter till skuggbanksektorn. Detta är en av de frågor som kommissionen har arbetat mest med.

3.2 Till transaktioner för värdepappersfinansiering hör olika typer av transaktioner med liknande ekonomiska effekter. De viktigaste transaktionerna för värdepappersfinansiering är värdepapperslån och återköpsavtal (repor).

3.3 Utlåning av värdepapper drivs framför allt av marknadsefterfrågan på specifika värdepapper och används t.ex. för köp och försäljning på kort sikt. Återköp (repor) och omvända repor används allmänt på grund av behovet av att låna eller låna ut pengar på ett säkert sätt. Detta förfarande innebär köp/försäljning av finansiella instrument mot kontant betalning samtidigt som man på förhand kommer överens om att på nytt köpa/sälja de finansiella instrumenten till ett på förhand avtalat pris på ett specifikt datum.

3.4 Transaktioner för värdepappersfinansiering används av fondförvaltare för att få ytterligare avkastning eller extra finansiering. Till exempel används repor ofta för att skaffa finansiering till nya investeringar. Samtidigt skapar dessa transaktioner nya risker, nämligen motparts- och likviditetsrisker. Generellt överförs endast en del av de extra inkomsterna till fonden, men hela motpartsrisken bärs av fondinvesterarna. Därför kan användningen av dessa transaktioner medföra en betydande förändring av fondens risk- och avkastningsprofil.

3.5 Det finns en tydlig koppling mellan detta åtgärdspaket och förslaget om en strukturreform av den europeiska banksektorn. Kommissionens förslag till strukturreform av den europeiska banksektorn skulle innebära ett förbud eller en begränsning av vissa bankaktiviteter. De önskade resultaten kan dock minska om dessa aktiviteter skulle flyttas från reglerade bankgrupper till skuggbanksektorn, där tillsynsmyndigheterna har mindre möjligheter till övervakning.

([1]) *Securities financing transactions.*

3.6 Rådet för finansiell stabilitet (FSB) har betonat att oordnade avvecklingar av enheter i skuggbanksektorn kan medföra systemrisker, antingen direkt eller genom deras kopplingar till det traditionella banksystemet.

3.7 FSB har också konstaterat att en alltför strikt bankreglering kan leda till att vissa bankverksamheter överförs till skuggbanksektorn ([2]).

4. **Allmänna kommentarer**

4.1 EESK välkomnar förslaget till förordning om rapportering och öppenhet om och insyn i transaktioner för värdepappersfinansiering som tillsammans med förordningen om strukturreformer inom banksystemet syftar till att förbättra banksystemets motståndskraft, öppenheten om och insynen i verksamheten, samt att lösa eventuella kriser utan ytterligare bördor på medborgarna.

4.2 Detta yttrande är därför nära kopplat till EESK:s yttrande om förordningen om strukturreformer.

4.3 EESK uppskattar att kommissionen erkänner att det innan krisen bröt ut fanns ”väsentliga luckor i lagstiftningen, ineffektiv tillsyn, oöverskådliga marknader och alltför komplexa produkter”. EESK har använt dessa argument ända sedan den finansiella krisen bröt ut och efterlyst brådskande interventionsåtgärder. Kommissionen har tyvärr inte lyssnat tillräckligt uppmärksamt på de varningar och rekommendationer som skulle ha kunnat förhindra ytterligare problem.

4.4 Kommittén är medveten om att de ekonomiska krafterna, de starka lobbygrupperna och de mäktiga särintressena har försökt att förhindra eller fördröja nödvändiga och brådskande åtgärder efter att krisen bröt ut. Kommissionen har trots allt – och även om den också fattat några beslut som vi inte stöder – genomfört en hel uppsättning åtgärder som den kungjorde efter offentliggörandet av rapporterna från Larosière-gruppen och den av Liikanen ledda högnivågruppen.

4.5 Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att kommissionsledamot Michel Barnier har uppfyllt sina åtaganden och att hela generaldirektoratet för inre marknaden, som ansvarat för förslagen om finansiell reglering, allt som allt har utfört ett utmärkt arbete och lagt fram ett antal sammanhängande och nära sammankopplade åtgärder för att skapa ett regelverk av hög kvalitet och med obestridlig effektivitet. Lagstiftningsinitiativens samlade effekt kommer gradvis att undanröja orsakerna till de finansiella kriserna under de senaste åren.

4.6 EESK har alltid talat för ett välfungerande finansiellt system som är inriktat på att stödja realekonomin (med särskild fokus på små och medelstora företag), att stärka den sociala ekonomin och att skapa sysselsättning. Kreditinstituten har en avgörande roll att spela för att tillhandahålla en samhällstjänst, när de återigen fungerar som motor och drivkraft för realekonomin och fullt ut blir medvetna om sitt sociala ansvar.

4.7 EESK anser att det finns ett överhängande behov av en tydlig förändring i förhållandet mellan de finansiella institutionerna och medborgarna. Den kraftiga minskningen av förtroendet för bankerna och andra enheter måste upphöra, eftersom den kan orsaka oåterkalleliga skador på den ekonomiska och sociala utvecklingen.

4.8 I linje med många av sina tidigare yttranden om det civila samhällets deltagande önskar EESK att det utformas en **”social pakt för hållbar finansiering”** i Europa, där alla berörda parter deltar i fastställandet av ett effektivt, motståndskraftigt och öppet finanssystem som är uppmärksamt på de miljömässiga och sociala konsekvenserna av sina aktiviteter.

4.9 EESK stöder helt och fullt kommissionens initiativ som syftar till att förhindra dels risken för regelarbitrage, dels överförandet av aktiviteter till ett område som är föga reglerat, såsom skuggbankerna, som försöker kringgå de allt striktare bestämmelser som utfärdats.

4.10 I sina yttranden i denna fråga ([3]) har EESK tydligt uttryckt sin ståndpunkt, nämligen att de oreglerade områdena av den finansiella sektorn måste begränsas till ett minimum.

([2]) EUT C 170, 5.6.2014, s. 55.
([3]) EUT C 177, 11.6.2014, s. 42, EUT C 170, 5.6.2014, s. 55 och yttrandet om ”Reform av bankernas struktur” (under arbete).

4.11 Vid utarbetandet av förslaget till förordning har kommissionen tagit hänsyn till behovet av att minimera extrakostnaderna för finanssystemet, och funnit möjliga lösningar i infrastrukturer såsom transaktionsregister och i de befintliga förfaranden för att uppnå öppenhet i derivattransaktioner som anges i förordning 648/2012. EESK stöder detta tillvägagångssätt, som visar att kommissionen tar hänsyn till operatörerna och slutkunderna, som förmodligen skulle få stå för de extra kostnader som denna förordning skulle medföra.

4.12 EESK anser att den ökade öppenheten om och insynen i de aktiviteter som berörs av förordningen, såsom transaktioner för värdepappersfinansiering, andra motsvarande finansieringsstrukturer och återpantsättning, faktiskt kommer att förbättra den finansiella stabiliteten och att systemets och de enskilda operatörernas samlade motståndskraft därmed kommer att öka. I och med att alla motparter inom finansmarknaderna inkluderas, säkerställs omfattande information om transaktionernas verkliga innehåll och om de enskilda operatörernas riskprofil.

4.13 Därmed förbättrar denna förordning väsentligt effektiviteten av förordningen om strukturreformer av banksystemet, som behandlar bankföretag som på grund av sin storlek potentiellt kan orsaka systemrisker. Förordningen minskar också risken för att verksamhet överförs till oreglerade områden av finanssystemet.

5. **Särskilda kommentarer**

5.1 Förslaget syftar till att förbättra öppenheten om och insynen i transaktioner för värdepappersfinansiering (SFT), huvudsakligen på tre olika sätt:

5.1.1 Övervakning av systemrisker med koppling till transaktioner för värdepappersfinansiering: Enligt förslaget till förordning ska alla transaktioner för värdepappersfinansiering rapporteras till en central databas. Detta skulle göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att bättre upptäcka kopplingar mellan banker och enheter som allmänt definieras som ”skuggbanker” och därmed belysa vissa insamlingsaktiviteter som de sistnämnda genomför.

5.1.1.1 EESK anser att detta tillvägagångssätt skulle hjälpa tillsynsmyndigheterna att effektivare övervaka exponeringar och risker förknippade med transaktioner för värdepappersfinansiering och att vid behov vidta riktade och snabba åtgärder.

5.1.1.2 EESK undrar om förslaget att lagra uppgifterna i register i minst tio år egentligen är ändamålsenligt. Till exempel innehåller förordningen om Europas marknadsinfrastrukturer en skyldighet att lagra uppgifterna i fem år.

5.1.2 Tillhandahållande av information till de investerare vars tillgångar används vid transaktioner för värdepappersfinansiering: Enligt förslaget kan man förbättra öppenheten och insynen för investerare när det gäller de förfaranden som följs av investeringsfonder som genomför transaktioner för värdepappersfinansiering och andra motsvarande finansieringsstrukturer genom att begära detaljerade rapporter om transaktionerna. Detta skulle leda till att investerarna kan fatta mer välgrundade investeringsbeslut.

5.1.3 Återpantsättning: Förslaget ska förbättra öppenheten om och insynen i återpantsättning av finansiella instrument (vilken som helst användning av den mottagna säkerheten för den mottagande motpartens egna ändamål, före en situation av obestånd). I detta syfte fastställs ett antal minimivillkor som måste uppfyllas av de berörda parterna, bland annat ett skriftligt avtal och förhandssamtycke till återpantsättningen. Detta innebär att kunderna eller motparterna ska ge sitt samtycke för att en återpantsättning ska kunna ske och att de kan fatta detta beslut på grundval av tydlig information om de risker som återpantsättningen kan medföra.

5.1.3.1 Efter Lehman Brothers kollaps 2008 har öppenhet och främjande av en ”datakultur” stått på dagordningen för finansmarknaderna. EESK stöder fullt ut denna utveckling samt öppenheten i den föreslagna mekanismen och investerarnas delaktighet genom ett uttryckligt samtycke före varje transaktion.

5.2 Finansmarknaderna är globala, och de systemrisker som orsakas av enheter inom skuggbanksystemet och deras verksamhet måste därför hanteras på ett samordnat sätt på internationell nivå. EESK anser att det är nödvändigt att stärka samarbetet med myndigheterna i de tredjeländer som berörs mest, för att komma överens om en gemensam strategi och sammanhängande och om möjligt motsvarande åtgärder.

5.3 EESK anser att förslaget stämmer överens med rekommendationerna från rådet för finansiell stabilitet (FSB). I augusti 2013 antog FSB elva rekommendationer för att åtgärda riskerna med lån av värdepapper och med repor. Den föreslagna förordningen är i linje med fyra av dessa rekommendationer (nr 1, 2, 5 och 7) om öppenheten i marknaderna för värdepappersfinansiering, information till investerare och återpantsättning.

5.4 EESK anser att de administrativa bördor som förordningen medför för finanssystemet inte är orimliga, men de adderas till andra administrativa och förvaltningsmässiga bördor som beror på annan lagstiftning. EESK betonar risken för att bördorna åtminstone delvis skjuts över på hushåll och företag, vilket innebär att finanssystemet antingen blir dyrare för användarna eller att bankernas vinster minskar, vilket inte är önskvärt i denna redan svåra situation som det europeiska kreditsystemet befinner sig i.

5.5 EESK framhåller vikten av att rapporteringsskyldigheten i enlighet med direktiv 2009/65/EG om omarbetning av gällande lagstiftning, och direktiv 2011/61/EU, också ska gälla för rapporter från fondföretag och förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare).

5.6 En annan mycket viktig aspekt rör sanktionssystemet, som förutom att vara effektivt, proportionellt och avskräckande också bör innehålla ett antal minimikrav. Medlemsstaterna har möjlighet att skärpa de administrativa påföljderna samt införa straffrättsliga påföljder i särskilt allvarliga fall. I sådana fall måste de säkerställa informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) och kommissionen.

5.7 Liksom när det gäller förordningen om Europas marknadsinfrastrukturer noterar EESK att artikel 24 om offentliggörandet av beslut om att fastställa en administrativ påföljd lämnar för mycket bedömningsutrymme till de behöriga myndigheterna, vilket innebär att de kan dra avvikande slutsatser om samma fall. Skillnaderna kan vara ännu större om myndigheterna kommer från olika länder. Hur skulle det kunna göras en konkret bedömning av om finansmarknadernas stabilitet äventyras?

5.8 EESK anser att det är viktigt att likvärdighetsprincipen inkluderas i förslaget, på samma sätt som i artikel 13 i förordningen om Europas marknadsinfrastrukturer, och uppmanar kommissionen att göra detta.

5.9 Kommittén uppskattar att de delegerade akterna i denna förordning har begränsad omfattning och är ändamålsenliga, men ställer sig ändå frågande inför att det inte fastställs någon tid för genomförandet av denna delegering. Kommittén erinrar om att den redan vid en mängd tillfällen har uttryckt sina reservationer beträffande detta.

5.10 EESK stöder artikel 15 i sin helhet, men noterar att det åtminstone borde nämnas några exempel på likvärdiga alternativa mekanismer. Kommittén betonar att det kan uppstå konflikter mellan motparterna beträffande effektivitet och likvärdighet vad gäller andra metoder än undertecknande, t.ex. registrering per telefon eller telematisk certifiering.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En europeisk strategi för ökad tillväxt och sysselsättning inom kust- och havsturism”

COM(2014) 86 final

(2014/C 451/10)

Föredragande: **Paulo BARROS VALE**

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 – En europeisk strategi för ökad tillväxt och sysselsättning inom kust- och havsturism”

COM(2014) 86 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 189 röster för och 6 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar detta meddelande, i likhet med de föregående meddelandena år 2010 och 2012, eftersom den anser att det är viktigt med initiativ som kan främja utvecklingen av kust- och havsturismen.

1.2 Kommittén är medveten om de begränsningar som fördraget om Europeiska unionens funktionssätt medför och stöder de åtgärder som fastställs i kommissionens meddelande. EESK vill dock framföra några rekommendationer och varningar i syfte att kunna bidra till en smart och hållbar tillväxt för alla inom kust- och havsturismen, såsom rekommenderas inom ramen för Europa 2020-strategin.

1.3 Europa måste dra nytta av sina naturresurser och främja sina mest attraktiva platser, där det råder harmoni mellan naturen och kust- och havsområdenas fysiska planering. Eftersom kustområden har en särskild strategisk betydelse ur miljömässig, ekonomisk och social synvinkel måste deras problem lösas inom ramen för en integrerad politik för hållbar utveckling, där den fysiska planeringen, balansen mellan produktionen av förnybar energi och annan kustbaserad verksamhet och efterlevnaden av planeringsbestämmelserna spelar en särskilt viktig roll. Vi har redan kunnat se effekterna av klimatförändringarna, som är på väg att påverka eller rent av förstöra kustområden genom stranderosion och som inte får underskattas eftersom de kräver omfattande och långvariga anpassningsåtgärder.

1.4 EESK vill än en gång erinra om sitt stöd för förslaget om att inrätta ett europeiskt turismorgan där alla berörda parter kan delta, till exempel turismorganisationer, turismregioner, turismmyndigheter och fackliga organisationer inom denna sektor. Inrättandet av ett sådant organ skulle kunna utgöra en drivfjäder för marknadsföringen av Europa i världen.

1.5 Det kan nu vara dags att se över möjligheterna att utarbeta en verklig gemensam turismpolitik som dels skyddar det nationella handlingsutrymmet, dels ser sektorn ur ett övergripande perspektiv, samt skapar samverkanseffekter och samordnar de politiska strategierna i varje medlemsstat. Varje år kommer det spridda idéer som i slutändan inte leder någonstans på grund av att det saknas nätverkssamarbete och en gemensam turismstrategi som, likt ett europeiskt varumärke, kan främja traditionella och icke traditionella resmål, det historiska arvet och gastronomin, och samtidigt klarar av att hantera den eventuella negativa publicitet som förekommer då och då.

1.6 Massturismens tillväxt, som i hög grad underlättas av lågprisflygbolagens etablering, är något som man bör dra nytta av genom att skapa eller främja transportnät från de områden där flygplatserna ligger till andra, mer avlägsna områden, så att turistområdet utökas genom att avsides belägna platser läggs till på rutten och blir attraktiva för turisterna genom att man gör det möjligt att besöka både städer och kustområden på samma resa. För att uppmuntra rörligheten är det mycket viktigt att information om tillgängliga förbindelser tillhandahålls i samma lokal. EESK betonar att man så fort som möjligt bör se över lagstiftningen om beviljande av visum för att underlätta rörligheten för icke-europeiska turister, i synnerhet från Kina och andra tillväxtmarknader.

1.7 Man bör fästa särskild uppmärksamhet vid avlägsna områden, framför allt i norra Europa, som har mycket fördelaktiga miljöförhållanden, genom att underlätta transporter, tillhandahålla utrustning, kommunikationsmedel och wifi-nät för att uppmuntra turism och bidra till att minska avfolkningen i dessa områden.

1.8 Man bör så fort som möjligt få till en lämplig förvaltning av turisthamnarna eftersom det saknas information om befintliga gästhamnar och förbindelser mellan hamnarna, vilket försvårar tillgängligheten för fritidsbåtar och kryssnings-fartyg. Den otillfredsställande förvaltningen av hamnar är ett hinder för utvecklingen av turismen och rörligheten för personer och varor, och kommissionen skulle kunna se detta som ett problem med koppling till inrättandet av den inre marknaden och den fria rörligheten och vidta åtgärder för att ta itu med de befintliga bristerna.

1.9 Kryssningsturismens exponentiella ökning har skapat en ny situation, och effekterna av detta har ännu inte undersökts tillräckligt. Den ökande turisttillströmningen i vissa hamnar är visserligen viktig för kustområdenas utveckling, men samtidigt måste man minimera de negativa effekter som dessa besökstoppar kan ge upphov till i de besökta områdena. Man måste vara noga förberedd för att komma till rätta med risken för vatten- och luftföroreningar från det bränsle som används i de stora kryssningsfartygen samt de miljörisker som uppstår när tusentals turister besöker resmålen. Man bör också vidta åtgärder för att samordna informationen om dessa fartygs ankomster med den lokala turismnäringen för att undvika att kryssningsturister anländer samtidigt som andra turister, som har möjlighet att göra sitt besök vid en annan tid på dagen.

1.10 Den föreslagna satsningen på att undersöka utbildningsbehovet och införa en sektion med ”blå arbetstillfällen” på Eures-portalen är viktig, men i detta sammanhang är det avgörande att kommissionen ger den omfattande publicitet och ökar medvetenheten i medlemsstaterna så att undersökningens resultat införlivas i den inhemska utbildningspolitiken. De utbildningssatsningar som bör stödjas, som inte bara bör rikta sig till anställda på företag och institutioner med koppling till turism utan också till företagare inom denna sektor, måste utöver teman som går ut på att förbättra turismtjänsternas kvalitet även omfatta teman som bidrar till att marknadsföra Europa som resmål. Det bör understrykas att insatserna för att öka medvetenheten om turismens, det europeiska kulturarvets och miljöns betydelse bör inledas redan i den obligatoriska undervisningen så att eleverna lär sig om detta redan i tidig ålder.

1.11 När det gäller kryssningsturismens problematik bör Europa vara uppmärksam på kryssningsföretagens sysselsättningspolitik. Sysselsättningen för europeiska ungdomar kan och bör skyddas inom denna växande bransch med en stor sysselsättningspotential.

1.12 EESK påminner om vikten av vissa bestämmelser som kan hjälpa till att ta itu med turismsektorns utmaningar, inte minst när det gäller kust- och havsturismen. Dessa omfattar bland annat följande:

— Främjandet av en europeisk plattform som ställer integrerad information till förfogande om förbindelser via vägar och järnvägar samt till havs och via luften – turistströmmarnas rörlighetsrelaterade problem gör att avlägsna områden med stor turismpotential hamnar efter i utvecklingen, inte minst i norra Europa, till följd bristande information om tillgängliga transporter, svårigheter med att samordna transporter eller rent av frånvaro av transporter.

— Främjandet av naturturism, hållbar turism, social turism, havsturism, idrottsrelaterad turism, affärsresor, wellnessturism eller behandlingsturism, historisk, kulturell, religiös eller gastronomisk turism.

— Satsningar på turism för seniorer samt personer med funktionsnedsättning, med begränsad rörlighet och med särskilda behov.

— Erkännande av Europas unika kulturarv, som skiljer oss från övriga områden, skydd av kulturarvet och marknadsföring av detta i egenskap av förstklassig turistattraktion.

— Satsningar på att främja den säkerhet som Europa kan erbjuda besökarna under deras färd och vistelse, vattenkvaliteten och livsmedelssäkerheten, medicinsk och farmaceutisk vård samt sjukhusvård, personlig säkerhet och respekt för människorna och deras grundläggande rättigheter.

1.13 EESK välkomnar genomförandet av en studie av preferenserna hos de turister som besöker eller planerar att besöka Europa för att få reda på vad de tyckte om och inte tyckte om, varför de skulle vilja komma tillbaka eller vad som hindrar dem från att göra det, och orsakerna till att de eventuellt föredrar resmål utanför Europa. Denna studie, som bör spridas av olika turistoperatörer, i hamnar och gästhamnar, av föreningar och myndigheter inom turismsektorn, regeringar och europeiska myndigheter, skulle öka medvetenheten om turisters beteende och karaktär i syfte att stödja beslutsfattandet och främja utformningen av gemensamma utvecklingsstrategier för denna sektor.

1.14 EESK anser också att man inom ramen för debatten om turismen och de åtgärder som behöver vidtas bör skapa en koppling mellan kust- och havsturismen och flodturismen och dra nytta av de förutsättningar som floderna och flodmynningarna erbjuder som ett komplement till verksamheten i kustområdena. Genom att utnyttja floderna skulle man kunna utveckla nya affärsidéer såsom båtkryssningar på teman såsom gastronomi, landsbygdsturism och ekoturism, medan flodmynningarna erbjuder både vackra landskap och ett utbildningsmässigt värde och ger tillfälle till fågelskådning och observationer av den biologiska mångfald som är typisk för dessa områden.

2. **Inledning**

2.1 I det aktuella meddelandet, som utgör en uppföljning av 2010 års meddelande ([1]) i vilket man presenterade en strategi för hållbar kust- och havsturism samt 2012 års meddelande om ”Blå tillväxt – möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn” ([2]), fokuserar man på ett av de fem prioriterade åtgärdsområdena inom den blå ekonomin, nämligen kust- och havsturismen.

2.2 Kust- och havsturismsektorn har redan konstaterats vara en viktig värdekedja som kan skapa tillväxt och sysselsättning på ett hållbart sätt. Kust- och havsturismen utgör den största maritima sektorn i Europa och sysselsätter nästan 3,2 miljoner människor, av vilka närmare hälften är ungdomar. Sektorn har ett bruttoförädlingsvärde på 183 miljarder euro och består huvudsakligen av mikroföretag samt små och medelstora företag, och mer än en tredjedel av Europas turismrelaterade företag återfinns inom denna sektor.

2.3 Meddelandets syfte är att identifiera de utmaningar som sektorn står inför, det vill säga främjande av resultat och konkurrenskraft genom ökad kunskap, åtgärder för att komma till rätta med problemen med den ojämna efterfrågan och sektorns fragmentering, åtgärder för att främja färdigheter och innovation och för att stärka hållbarheten, med fokus på problemet med miljöpåfrestningar, främjande av ett innovativt, hållbart och högkvalitativt utbud samt satsningar på att se möjligheter i geografiska begränsningar, i synnerhet på platser med ökaraktär och ett avsides läge.

2.4 I meddelandet tar man dessutom upp frågor beträffande användningen av EU-medel och integreringen av EU:s politiska strategier som påverkar kust- och havsturismen.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 Blå tillväxt, som omfattar såväl traditionella sektorer som sektorer i utveckling och på framväxt, är en komplex och ambitiös utmaning som kräver ett integrerat synsätt. Vid utvecklingen av kustområden måste man ta hänsyn till intressena inom de olika sektorer som är verksamma där, samtidigt som man måste beakta miljöaspekterna och fästa särskild uppmärksamhet vid den fysiska planeringen av både land- och havsområden, som är avgörande för turismutbudet. Man bör vara uppmärksam på den sektorsöverskridande dimensionen i denna problematik eftersom det är omöjligt att utveckla vare sig kustturismen eller någon annan form av turism om man inte fäster vikt vid den fysiska planeringen och skyddet av miljön. Förnybar energi är onekligen viktig och bör främjas intensivt, men man bör vara särskilt noggrann med anläggningarnas placering för att undvika att utvecklingen av havsturismaktiviteter omöjliggörs. Man bör undvika att placera kärnkraftverk i attraktiva turistområden.

Det är viktigt att ha en dynamisk syn på jämvikten i kustområdena eftersom väderfenomen och människans verksamhet leder till ständiga förändringar. Naturresurserna utgör grunden för ekonomin och bör tillsammans med innovationen ses som en grundpelare för en smart tillväxt som främjar social integration.

3.2 Turismnäringens främsta problem har varit desamma genom åren: behovet av att komma till rätta med problemen med säsongsbundenhet, osäkra anställningsvillkor och okvalificerat arbete (i synnerhet när det gäller ungdomar), det bristande utbudet av nya, innovativa produkter, svårigheten att få tillgång till finansiering, framför allt i fråga om mikroföretag och små och medelstora företag. Därför är det ytterst viktigt att man upprättar en europeisk ram för utveckling av turismen, en verklig europeisk turismpolitik som fastställer riktlinjerna för de gemensamma utvecklingsstrategierna, samtidigt som medlemsstaternas frihet att utforma sin nationella politik respekteras.

([1]) COM(2010) 352 final, EESK:s yttrande: EUT C 376, 22.12.2011, s. 44.
([2]) COM(2012) 494 final, EESK:s yttrande: EUT C 161, 6.6.2013, s. 87.

3.3 För att komma till rätta med kust- och havsturismens säsongsbundenhet måste man erbjuda nya produkter som lockar nya konsumenter, framför allt under lågsäsongen. Det finns många olika sätt att öka beläggningen under lågsäsong och därmed uppmuntra folk att bo kvar i områden som är beroende av turismen, till exempel att utveckla nya produkter som riktar sig till seniorer eller grupper med sämre förutsättningar, utnyttja vattenaktiviteters potential, vilket omfattar fritidsbåtar (segelbåtar och motorbåtar), vattensport (jollesegling, vindsurfing, kitesurfing, surfing, bodyboarding, rodd, kanot, vattenskidåkning, racerbåt, fritidsfiske, undervattensjakt, dykning, inklusive vrakdykning), båtturer och kryssningar, eller utveckla turism med koppling till spaverksamhet, golf och naturturism. Dessutom kan stöd, framför allt i avlägsna områden, till utvecklingen av nya turismorienterade näringsgrenar som använder produkter med ursprung i kustområdena samt allmän tillgång till bredband hjälpa till att motverka säsongsbundenheten och vara en faktor som lockar ungdomar till dessa områden.

3.4 Några av dessa mindre traditionella aktiviteter med koppling till vattensporter har redan utvecklats i stor utsträckning av lokala idrottsklubbar med sakkunskaper som man kan dra nytta av. Man bör göra en verklig satsning på att stödja vattensportturism genom att fastställa regler, skapa ny infrastruktur eller modernisera den som redan finns, samt skapa nya möjligheter som gynnar denna typ av utbud, som är mycket attraktivt för icke-traditionella målgrupper.

Kust- och havsturismen är på många platser kopplad till flodturismen. De nära kopplingarna mellan dessa områden får inte glömmas bort, och det är lämpligt att utarbeta gemensamma utvecklingsstrategier. Användningen av fritidsbåtar är i detta sammanhang en aktivitet som bör främjas genom utvecklingen av nya produkter som kombinerar potentialen i aktiviteter till havs och på floder.

3.5 Turismen bör inte ses som ett isolerat fenomen, utan som en sektor som påverkas av EU:s olika politiska strategier, i synnerhet i fråga om transporter, sysselsättning, utbildning, miljö, innovation, säkerhet, konsumentfrågor etc. När man tar itu med problem bör man anlägga ett integrerat synsätt eftersom de åtgärder som vidtas på olika politikområden har en direkt inverkan på sektorns resultat.

3.6 Eftersom kommissionen inte har befogenhet att vidta direkta åtgärder på turismområdet skulle den kunna ta itu med några av de problem som identifierats genom att besluta om åtgärder som ska genomföras på de områden som faller inom dess behörighet med hänsyn till främjandet av den inre marknaden, det vill säga i fråga om den fria rörligheten för personer och varor samt mål med koppling till inrättandet av den inre marknaden, och genom att ta itu med problem som sträcker sig utanför turismområdet och påverkar andra områden där det inte bara är möjligt utan även önskvärt att vidta åtgärder.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 Informationen om turismsektorn är inte strukturerad, vilket försvårar studier och utvärderingar eftersom det saknas antingen uppgifter eller specifika indikatorer som gör det möjligt att jämföra dem. EESK välkomnar att man har för avsikt att komma till rätta med detta problem, men vill samtidigt påpeka att man sedan 2010 års meddelande, i vilket man identifierade detta problem, endast har gjort begränsade framsteg på detta område.

4.2 Kommissionens satsningar på att främja den kvalitetsturism som Europa erbjuder kan bidra till att minska säsongsbundenhetsproblemet och de sociala och ekonomiska problem som är kopplade till detta. Europa konkurrerar med nya resmål i tillväxtländer, som visserligen kan erbjuda attraktiva låga priser men inte samma förutsättningar i fråga om säkerhet eller kulturvärden. Främjandet av Europa som resmål bör baseras på kvaliteten, som utgör en utmärkande faktor, och på Europas övriga tillgångar: de unika kulturvärdena, säkerheten, tjänsternas mångfald, respekten för människors rättigheter, anläggningar som är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning eller särskilda behov, tillgång till telekommunikationer och wifi-nät. Erkännandet av det europeiska kulturarvets betydelse och skyddet av detta är strategiskt viktigt för utvecklingen av en hållbar och inkluderande turism.

4.3 Man måste dessutom fästa särskild vikt vid turismen för seniorer. I en värld där befolkningen blir allt äldre bör man särskilt fokusera på turism med inriktning på hälsa, kulturarv och naturvärden när man utarbetar strategier för denna sektor. När allt kommer omkring är det turister i åldergruppen över 50 år som spenderar mest pengar och seniorturister som har mest tid att resa och som föredrar att göra det under lågsäsong.

4.4 Kryssningsturismen har vuxit avsevärt. I verkligheten har dock fartygens besök en minimal inverkan på verksamheten i kustområdena eftersom stoppen är korta och det inte tillhandahålls information om det lokala utbudet på ett effektivt sätt. Det är viktigt att främja den dialog mellan kryssningsoperatörerna, hamnarna och de berörda aktörerna inom kustturismen som föreslås i meddelandet, och detta bör ske inom ramen för utvecklingen av transnationella och mellanregionala partnerskap, nätverk, kluster och strategier för smart specialisering som motverkar sektorns fragmentering. Ett faktum som turismnäringen måste ta till sig är att nätverkssamarbete är effektivt. Denna typ av stöd skulle kunna främjas som ett led i arbetet inom det europeiska turismorgan som föreslogs ovan, som skulle utgöra en plattform för en bred debatt om sektorns problem, och dessutom utgöra en grund för nätverk och samarbete.

4.5 Utbildningen av kompetent personal är mycket viktig för en hållbar tillväxt för alla. Turismsektorn står inför särskilda svårigheter när det gäller arbetskraftens kvalifikationer eftersom den förser många ungdomar med säsongsbundet arbete på osäkra anställningsvillkor, med begränsade möjligheter att göra karriär. EESK välkomnar inrättandet av en sektion med ”blå arbetstillfällen” på Eures-portalen liksom en undersökning av utbildningsbehovet inom turismsektorn, och anser att medlemsstaterna bör uppmuntras att använda dessa resultat för att främja utbildningsutbudet, som finansieras genom Europeiska socialfonden eller på privat initiativ, samt att man uppmuntrar befintliga skolor att arbeta i nätverk och presenterar projekt med koppling till turismsektorn inom ramen för programmet Erasmus+. Detta bör också inbegripa utbildning av företagarna inom sektorn, så att de informeras om och kan anta god praxis på förvaltningsområdet, hålls uppdaterade om den gällande lagstiftningen och användningen av it, samt blir medvetna om miljön och turismsektorns särskilda problem.

4.6 När det gäller problemet med medlemsstaternas olika kompetenskrav för yrkeskaptener anser EESK att kommissionens förslag inte är tillräckligt ambitiösa. Det är visserligen sant att kommissionens befogenheter på turismområdet är begränsade, men detta gäller inte områdena fri rörlighet för personer och inrättandet av den inre marknaden, som denna fråga också är kopplad till.

4.7 Man bör uppmuntra användningen av innovativa förvaltningssystem med hjälp den portal som tagits fram inom ramen för initiativet *”ICT and Tourism Business”*. Man bör notera att denna portal, som främjas av kommissionen, i likhet med andra turismrelaterade webbplatser såsom det virtuella observationscentrumet för turism, plattformen *Tourism Link* och *eCalypso*-plattformen inte har översatts till alla språk, vilket kan hindra eller avskräcka personer i några länder från att använda den.

4.8 Kust- och havsturismens hållbarhet måste bygga på en total respekt för miljön, och man måste se land och hav som områden som hänger ihop med varandra. Det är mycket viktigt att stärka hållbarheten med hjälp av de föreslagna åtgärderna för att kunna utveckla nya produkter som tar hänsyn till Europas rika arv och respekterar miljön. Vi påpekar än en gång att de åtgärder som vidtas på andra områden, till exempel i fråga om miljö, hav och transporter, har kopplingar till turismen, och att kommissionen därför bör vara särskilt uppmärksam på konsekvenserna för turismsektorn när det gäller dessa initiativ.

4.9 EESK välkomnar att turismen har tagits med bland de specifika målen för programmet Cosme för perioden 2014–2020, och ser detta som ett viktigt tillfälle att utveckla sektorn genom att stödja främjandet av internationella samarbetsprojekt och antagandet av hållbara modeller för turismutveckling som främjas med hjälp av ”Framstående europeiska resmål”. Dessutom stöder EESK utarbetandet av en internetvägledning över de huvudsakliga finansieringsmöjligheterna, med hänsyn till att turisminitiativen kan ha en övergripande karaktär. Vi vill dock än en gång erinra om risken för att språkliga hinder kan göra det svårt att använda och förstå internetvägledningen.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Ta tillvara på möjligheterna med gräsrotsfinansiering i Europeiska unionen”

COM(2014) 172 final

(2014/C 451/11)

Föredragande: **Juan Mendoza Castro**

Den 14 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 och Regionkommittén – Ta tillvara på möjligheterna med gräsrotsfinansiering i Europeiska unionen”

COM(2014) 172 final.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 195 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande och betonar gräsrotsfinansieringens möjligheter att växa som alternativ finansieringskälla i EU.

1.2 EESK vill framhäva att gräsrotsfinansieringen bidrar positivt till ekonomin genom investeringar, innovation och sysselsättning och samtidigt ger konsumentera på lånmarknaden större valfrihet.

1.3 Den allmänna tillgången till gräsrotsfinansiering säkerställer att personer med funktionshinder inte utestängs från denna finansieringskälla.

1.4 Företagen i EU är beroende av banklån i större utsträckning än företagen i USA, och därmed påverkas de också i högre grad av lågkonjunkturens effekter vid en finanskris. Dessutom är flera EU-medlemsstater ofta alltför restriktiva vad gäller utlåning till små och medelstora företag.

1.5 Kommittén vill betona att de små och medelstora företagen är beroende av banklån och att de även fortsättningsvis kommer att vara det, även om det finns alternativa källor till finansiering som inte alltid är lättillgängliga.

1.6 Gräsrotsfinansiering är ett bidrag till det ekonomiska ekosystemet, men kan inte ensamt lösa företagens finansieringsproblem.

1.7 Nyetablerade företag, unga innovatörer och sociala och idéburna företag har en viktig roll i Agenda 2020 och den digitala agendan.

1.8 Gräsrotsfinansiering utan vinstsyfte är mycket utbrett inom EU. Man bör undersöka effekterna av de skattemässiga incitament som skiljer sig åt mellan medlemsstaterna.

1.9 Ett europeiskt regelverk bör endast omfatta vissa bestämda aspekter av gräsrotsfinansiering i vinstsyfte och inte donationer eller andra former av sponsring utan vinstsyfte.

1.10 Reglerna bör utformas så att man uppnår en jämvikt, där investerarna skyddas och där man samtidigt undviker onödiga bestämmelser. Det är dock av största vikt att lagstiftaren agerar för att stärka investerarnas förtroende.

1.11 Målet för reglerna bör vara förenklade administrativa förfaranden, korta handläggningstider och så låga kostnader som möjligt samt neutralitet, öppenhet, frånvaro av otillbörliga metoder och lättillgängliga klagomålsförfaranden. Allt detta är till gagn såväl för investerarna som för konsumenterna.

1.12 Potentiella investerare bör kunna få lättillgänglig, tydlig, relevant, tillförlitlig och icke missvisande information.

1.13 EESK föreslår att EU kompletterar medlemsstaternas åtgärder till stöd för initiativ utan vinstsyfte som främjar värden såsom sysselsättning, solidaritet, pluralism, demokrati och frihet.

1.14 Gräsrotsfinansiering bör erkännas specifikt i medlemsstaternas lagstiftningar som den nya form av sponsorverksamhet den är.

2. **Inledning**

2.1 Under senare år har det funnits en tendens till att vissa produktionsmedel förflyttas från företagen till enskilda individer, så kallade prosumenter ([1]).

2.2 Denna tendens har förstärkts i och med spridningen av internet och gett upphov till uttrycket ”samarbetsbaserad ekonomi”, som innebär att en person beslutar sig för att dela en ägodel med andra, eventuellt mot betalning (se EESK:s yttrande ”Samverkans- eller deltagarkonsumtion: en modell för hållbar utveckling för 2000-talet” ([2]) och Europaparlamentets resolution ([3])).

2.3 I detta sammanhang frodas en handfull nyetablerade företag på internet, som i många fall gör det möjligt för enskilda individer att byta digitala och fysiska produkter utan mellanhänder. För att undvika att förtroendet går förlorat, är det tyvärr nödvändigt att vara uppmärksam på att nätet kan missbrukas av ”äventyrare”.

2.4 Även på finansområdet dyker det upp andra metoder, som exempelvis utfärdande av obligationer med hög avkastning på den europeiska primärmarknaden eller lokalt genom den nyinrättade alternativa marknaden för värdepapper med fast avkastning (MARF).

2.5 ”Direkt utlåning” gör det möjligt för företagen att genom bilaterala förhandlingar med specialiserade marknadsagenter få tillgång till finansiering utan att gå via bankerna. Gräsrotsfinansiering räknas som en ännu mer alternativ metod där i allmänhet små investerare med hjälp av internet går ihop för att ställa sitt samlade sparkapital till låntagarnas förfogande.

3. **Sammanfattning av meddelandet**

3.1 Grönboken om långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin ([4]) gav upphov till en bred debatt om de olika faktorer som gör det möjligt för den europeiska ekonomin att kanalisera medel till de investeringar som behövs för att säkerställa ekonomisk tillväxt ([5]).

3.2 Enligt kommissionen innebär gräsrotsfinansiering en öppen uppmaning som riktas till allmänheten – vanligtvis via en webbplats – för att anskaffa medel för ett visst projekt eller företagsinvesteringar. På så sätt kan en mängd olika icke professionella investerare genom plattformar eller finansieringskampanjer komma i kontakt med de som driver projekten. Man måste dock undvika att dessa kontaktpunkter används på ett olämpligt sätt.

([1]) Alvin Toffler, ”The Third Wave”, s. 86 och framåt.
([2]) EUT C 177, 11.6.2014, s. 1.
([3]) Europaparlamentets resolution ”En strategi för konsumentpolitiken i EU” – 2012/2133(INI).
([4]) COM(2013) 150 final.
([5]) Se EESK:s yttrande, EUT C 327, 12.11.2013, s. 11.

3.3 Några vanliga uttryck i samband med gräsrotsfinansiering är

— donationer,

— sponsring (reklam i stället för finansiering),

— belöningar (mottagande av en vara eller tjänst av lägre värde än bidraget),

— förhandsförsäljning (mottagande av medel för att släppa ut en produkt på marknaden),

— räntefria eller räntebärande lån och

— investeringar i företag (köp av aktier eller obligationer).

3.4 Fördelarna med gräsrotsfinansiering är att det är en flexibel alternativ finansieringsmetod som involverar det civila samhället och kan se ut på en mängd olika sätt. Gräsrotsfinansiering sker dessutom i direkt kontakt med konsumenten, underlättar marknadsundersökningar och gör det möjligt att få tillgång till lån för personer som annars har svårt att få det.

3.5 Det finns dock vissa risker och utmaningar, t.ex. risken för bedrägeri eller pengatvätt, avsaknad av en sekundär marknad osv.

3.6 Den EU-lagstiftning som omfattar dessa frågor berör bland annat regler om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten ([6]), MiFID-direktivet ([7]), europeiska betaltjänster ([8]), konsumentkredit ([9]) och bostadslån ([10]).

3.7 I grönboken fastställs följande prioriteringar: Att inrätta en expertgrupp i syfte att bedöma olika aspekter av gräsrotsfinansiering, öka kunskapen om metoden och informationen om den samt utvärdera gällande lagstiftning i medlemsstaterna för att bedöma om EU-åtgärder behövs.

3.8 Kommissionen noterar att gräsrotsfinansieringen än så länge är marginell i EU jämfört med banklånen, men att metoden är lovande jämfört med andra källor, såsom företagsänglar eller riskkapital.

3.9 När gräsrotsfinansieringen utvecklas kommer det troligtvis att uppstå vissa utmaningar, såsom brist på insyn i gällande lagstiftning, vilken roll metoden ska spela på den inre marknaden och dess integration i det ekonomiska ekosystemet.

4. **Allmänna kommentarer**

4.1 EESK tar del av meddelandet och håller med om att det är nödvändigt att öka kunskapen om en finansieringsmetod med tillväxtpotential i Europa. Kommittén håller även med om att alternativa finansieringsmetoder kan hjälpa nyetablerade företag att klättra uppåt på ”finansieringstrappan”.

4.2 Grönboken betecknar gräsrotsfinansiering som en ”marginell” företeelse, och detta bekräftas av uppgifter som visar att metoden omsatte 735 miljoner euro 2012 ([11]), medan banklånen till icke-finansiella institutioner uppgick till 6 000 miljarder euro ([12]).

4.3 Dess tillväxt bör dock framhållas. Globalt sett växte gräsrotsfinansieringen gradvis från 530 miljoner US-dollar 2009 till sammanlagt 5,1 miljarder US-dollar 2013, vilket innebär en årlig tillväxttakt på 76 %. Geografiskt har den bästa marknaden varit Nordamerika (främst USA) som står för 60 % av totalbeloppet, och därefter Europa, som står för 36 % ([13]).

4.4 Gräsrotsfinansieringen har positiva effekter på ekonomin som ett alternativ till traditionella finansieringskällor som gynnar investeringar, innovation och skapande av arbetstillfällen. Även dess potentiella påverkan på utvecklingen av den sociala ekonomin, hantverksföretag och mikroföretag bör framhållas ([14]).

([6]) Direktiv 2003/71/EG (EUT L 345/64) ändrat genom direktiv 2010/73/EU (EUT L 327/1).
([7]) Direktiv 2004/39/EG (EUT L 145/1).
([8]) Direktiv 2007/64/EG (EUT L 319/1).
([9]) Direktiv 2008/48/EG (EUT L 133/66).
([10]) Förslag till direktiv COM(2011) 142 final.
([11]) Massolution (2013), Crowdfunding Industry Report 2012, http://www.crowdsourcing.org/research
([12]) European Banking Federation Facts and Figures (2012): http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf
([13]) http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1330-the-crowdfunding-phenomenon
([14]) Se EESK:s yttranden om ”Finansiering för företag: en undersökning av alternativa finansieringsmekanismer” och ”Långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin” (ännu ej publicerade i EUT).

4.5 Det är nödvändigt att främja och uppmuntra allmän tillgång till denna typ av finansiering i syfte att säkerställa att personer med funktionshinder kan delta i plattformar för gräsrotsfinansiering för att på så sätt undvika att de stängs ute från denna nya finansieringsform som innebär en ytterligare möjlighet för tredje sektorn.

4.6 EESK välkomnar beslutet att inkludera företrädare för små och medelstora företag i expertgruppen. Det bör finnas företrädare för såväl utbudssidan som från efterfrågesidan i denna grupp.

5. **Finansiell struktur och ekonomisk tillväxt**

5.1 Den finansiella strukturen är nära sammankopplad med den ekonomiska tillväxten och krisens effekter. I USA får företagen en högre andel av sin finansiering från kapitalmarknaderna än i EU, där den främst kommer från banklån. Bankernas relativa andel varierar från under 20 % i USA till över 60 % i några av EU:s medlemsstater.

5.2 Bankerna tenderar att i större utsträckning bevilja lån under en ”normal” lågkonjunktur och mildrar således effekterna på ekonomin. Situationen förändras dock om den ekonomiska krisen åtföljs av en finanskris. I detta fall blir lågkonjunkturerna i de länder där bankerna dominerar utlåningen tre gånger så allvarliga som i länder där den finansiella strukturen är mer marknadsorienterad ([15]).

5.3 Bristen på tillräcklig finansiering är det näst största problemet (efter att värva kunder, som är det största) för företagen i EU ([16]).

5.4 Det skulle utan tvekan vara mycket välgörande för den europeiska ekonomin om ECB injicerade kapital i det finansiella systemet för att underlätta för företagen att få lån.

6. **Gräsrotsfinansiering med vinstsyfte (*financial return crowdfunding*)**

6.1 *Finansiering av små och medelstora företag*

6.1.1 EESK har i flera yttranden tagit upp problemen med finansiering och framhållit hur viktiga de små och medelstora företagen är för Europas ekonomi ([17]).

6.1.2 Kreditåtstramningen (*credit crunch*) skadar ekonomin och hotar särskilt de små och medelstora företagens existens, eftersom banklån (som ofta är svåra att få) utgör en grundläggande källa till finansiering för dem. Detta är en av anledningarna till den kraftiga ökningen av arbetslösheten som drabbar vissa EU-medlemsstater särskilt hårt.

6.1.3 Eftersom det i allmänhet rör sig om investeringar av begränsad omfattning är gräsrotsfinansiering något som främst berör små och medelstora företag – bland dem även mikroföretag – som utgör en överväldigande majoritet av Europas företag (99,8 % av det totala antalet icke finansiella företag i EU-28) och vars bidrag till sysselsättningen är avgörande (67,2 % av arbetskraften ([18])).

6.1.4 EESK konstaterar att det finns en viss skepsis till alternativa finansieringskällors effektivitet. Kommissionens meddelande om långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin ([19]) ansågs vara ett steg framåt, men otillräckligt för Europeiska sammanslutningen för små och medelstora företag, som anser att gräsrotsfinansiering kommer att användas av ett ”litet” antal företag. De nyetablerade företagen utgör endast 1 % av de små och medelstora företagen ([20]).

6.2 *Finansiering av nyetablerade företag*

6.2.1 EESK betonar att EU och medlemsstaterna måste främja och stödja gräsrotsfinansiering, särskilt vad gäller innovativa, nyetablerade företag. Nyetablerade företag som ägnar sig åt forskning och utveckling av högteknologiska projekt – som är ett av målen inom den digitala agendan – är särskilt intressanta på grund av sin potentiella möjlighet att främja tillväxt och sysselsättning. Detta innebär inte att man kan utesluta så kallade traditionella sektorer eller hantverkare som också kan vara mycket innovativa.

6.2.2 EESK föreslår också att EU och medlemsstaterna främjar och stöder gräsrotsfinansiering i syfte att utveckla och stödja social innovation, unga innovatörer och den sociala ekonomin. Organisationer inom den sociala ekonomin har en nyckelroll för att Europa 2020-strategin ska lyckas med att uppnå social integration och integration av utsatta grupper genom att skapa arbetstillfällen och förena sociala och ekonomiska värden.

([15]) Financial structure and growth. BIS Quarterly Review, mars 2014.
([16]) ECB: Survey on the access to finance of SMEs in the euro area, 2013.
([17]) EUT C 77, 31.3.2009, s. 23, EUT C 27, 3.2.2009, s. 7, EUT C 351, 15.11.2012, EUT C 48, 15.2.2011, s. 33.
([18]) Eurostat: Structural business statistics overview, december 2013.
([19]) COM(2014) 168 final.
([20]) UEAPME (Europeiska sammanslutningen för hantverksföretag och små och medelstora företag), meddelande av den 27 mars 2014.

6.2.3 Gräsrotsfinansiering är inte tillräckligt för att finansiera den dagliga driften av ett företag, men är särskilt väl lämpat för den typ av initiativ som ofta drivs av unga företagare som vill utveckla ett konkret företagsprojekt.

7. **Gräsrotsfinansiering i EU:s finansiella ekosystem**

7.1 EESK konstaterar att gräsrotsfinansiering kan få en viss betydelse som finansieringskälla tillsammans med andra icke traditionella former, såsom företagsänglar eller riskkapital (*venture capital*), win-win-lån ([21]) osv. I dagsläget är dock det stora problem som de ekonomiska och monetära myndigheterna står inför (förutom kreditåtstramningen) de höga garantier som krävs.

7.2 Om man i EU främjar andra finansieringskanaler än banker skulle detta kunna bidra till att stärka den tendens som kunde skönjas redan för tjugo år sedan, nämligen en större benägenhet hos företagen att vända sig till kapitalmarknaderna. Man måste beakta solvenskraven för att garantera att det investerade kapitalet återbetalar sig samt stärka den rättsliga säkerheten för denna finansieringskälla.

8. **Gräsrotsfinansiering utan vinstsyfte (*crowdfunding with non-financial return*)**

8.1 Donationer, räntefria lån och kostnadsfri överlåtelse av rättigheter kan användas i förbindelse med icke kommersiella projekt, men det handlar vanligtvis om solidariska bidrag till sociala initiativ som drivs av ideella organisationer. Sponsring kan bidra till att kulturella eller idrottsliga verksamheter lanseras eller upprätthålls.

8.2 Gräsrotsfinansiering är en vanlig finansieringsmodell mellan sociala företag. Modellens potential, särskilt vad gäller inkluderande entreprenörskap, måste bedömas inom den bredare ramen för kommissionens initiativ för socialt företagande.

8.3 Med tanke på att medlemsstaterna har olika skatteregler för donationer och vissa former av investeringar stöder EESK kommissionens förslag att undersöka vilka effekter skattelättnaderna har.

9. **Särskilda kommentarer**

9.1 *Behovet av EU-lagstiftning*

9.1.1 Gräsrotsfinansieringen kan bara stärkas som en alternativ finansieringsmodell om investerarnas förtroende främjas. Lagstiftaren bör spela en central roll i denna fråga.

9.1.2 Kommissionen nämner eventuella framtida åtgärder som den ska anta när den tagit del av expertgruppens bedömning. EESK anser att stärkande av gränsöverskridande gräsrotsfinansiering med säkerhet skulle kräva en lagstiftning där de kriterier som medlemsstaterna redan har antagit (eller håller på att anta) harmoniseras. På dessa ”nya marknader” bör man ägna särskild uppmärksamhet åt konsumentintresse och konsumentskydd.

9.1.3 Harmoniseringen skulle kunna ske genom att man antar en förordning om plattformar för gräsrotsfinansiering med vinstsyfte. Förordningen skulle som minimum omfatta

— former,

— tjänster som ska tillhandahållas,

— beloppstak,

— upplysningsplikt (inbegripet eventuella intressekonflikter),

— undantag från tillämpningsområdet,

— förbud (särskilt avseende förbud mot förvärvande och offentliggörande av relaterade projekt),

— krav på lika konkurrensvillkor,

— finansiella krav och

— krav på offentlig registrering (offentliggörande och insyn).

([21]) http://www.bofidi.be/en/nieuws-3/recent-posts/148-winwinloananinterestingalternativemethodoffinancing

9.1.4 Sponsringsverksamhet och andra verksamheter utan vinstintresse bör undantas från eventuell EU-lagstiftning, eftersom de inte är förbundna med samma risker som verksamheter med vinsintresse. Eventuella oegentligheter omfattas redan av medlemsstaternas förvaltningsrätt och straffrätt.

9.1.5 EESK föreslår att man överväger reglering av gräsrotsfinansiering när det gäller följande:

— Utfärdande eller tecknande av värdepapper i aktiebolag (köp av obligationer eller aktier).

— Utfärdande eller tecknande av värdepapper i bolag med begränsat ansvar.

— Räntebärande lån (till privatpersoner eller företag).

9.1.6 En eventuell EU-lagstiftning bör vara flexibel och balanserad, undvika för mycket reglering (som kan bli ett hinder för spridningen av gräsrotsfinansiering) och garantera att investerarna skyddas. Det vill säga att den bör vara objektiv, öppen, motsvara de mål som ligger till grund för den och ha en hög skyddsnivå för investerare.

9.1.7 Investerarna bör under alla omständigheter vara medvetna om att en viss risk aldrig kan undvikas.

9.1.8 Enkla administrativa förfaranden och ett minimum av byråkrati är de grundläggande principerna. Dessutom krävs

— lika konkurrensvillkor,

— sänkta administrativa kostnader och

— korta handläggningstider.

9.1.9 Reglerna bör säkerställa att plattformarna för gräsrotsfinansiering agerar enligt några grundläggande principer:

— neutralitet,

— aktsamhet,

— tillvaratagande av kundernas intressen och god kundinformation,

— avsaknad av otillbörliga affärsmetoder i marknadsföringen,

— tillgång till förfaranden för klagomål.

9.1.10 Informationen till potentiella investerare bör vara

— tydlig och relevant,

— ändamålsenlig och komplett,

— objektiv och korrekt,

— icke vilseledande genom handling eller underlåtelse.

9.1.11 De projektansvariga som lägger ut sina projekt på internet kommer att få sina immateriella rättigheter skyddade när förordningen om inrättandet av ett enhetligt europeiskt patent träder i kraft.

9.2 *Främjande av alternativa finansieringskällor*

9.2.1 EESK anser att de offentliga myndigheterna bör genomföra informationskampanjer om gräsrotsfinansiering för att uppmuntra företagen att i högre grad använda sig av kapitalmarknaderna. Man bör i synnerhet rikta relevant information till de små och medelstora företagen i samarbete med deras organisationer.

9.2.2 Utbildning av såväl företagare som investerare – i synnerhet företagare som befinner sig i en ogynnsam situation – kommer också att spela en viktig roll när gräsrotsfinansieringen integreras i den europeiska ekonomin. Det bör också avsättas tillräckliga medel för att överföra relevant kunskap till plattformarnas förvaltningar och för konkret utvärdering av vilka risker transaktionerna innebär.

9.2.3 Gräsrotsfinansiering utan vinstsyfte

Kommittén konstaterar följande:

— Gräsrotsfinansiering kan stimulera de gemensamma europeiska värderingarna, såsom solidaritet, pluralism, demokrati och frihet. Därför är det viktigt att EU även på detta område vidtar åtgärder som kompletterar medlemsstaternas åtgärder genom att stödja inrättandet av plattformar av europeiskt intresse för projekt som har som mål att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och där arbetsgivarorganisationer, fackföreningar och andra företrädare för det organiserade civila samhället kan spela en aktiv roll.

— Gräsrotsfinansiering bör erkännas specifikt i medlemsstaternas lagstiftningar som den nya form av sponsorverksamhet den är, inte bara till formen utan även till innehållet, eftersom det är fråga om produktinnovation och innovativa processer. Detta är en aspekt som bör erkännas och stödjas av medlemsstaterna.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om personlig skyddsutrustning”

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD)

(2014/C 451/12)

Föredragande: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Den 2 april 2014 och den 24 april 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 personlig skyddsutrustning”

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 191 röster för och 2 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK välkomnar Europeiska kommissionens strategi som syftar till att ersätta direktivet från 1989 om personlig skyddsutrustning, dvs. *”varje utrustning som är avsedd att bäras eller hållas av en person till skydd mot en eller flera hälso- eller säkerhetsrisker”*, med en förordning för att säkerställa en obligatorisk och enhetlig tillämpning i samtliga medlemsstater.

1.2 EESK anser att de flesta förslagen till ändringar är positiva:

— Anpassning till en gemensam ram för lagstiftningen om produkter.

— Klargörande av ansvaret hos alla de privata och offentliga aktörer som berörs av kontrollerna av att den personliga skyddsutrustningen uppfyller kraven i förslaget till förordning och dess bilagor.

— Tillägg av två nya kategorier av personlig skyddsutrustning: måttsydd personlig skyddsutrustning och individuellt anpassad personlig skyddsutrustning.

— Den nya giltighetsperioden på fem år för intyg om överensstämmelse.

1.3 EESK ifrågasätter emellertid om vissa av förslagen till ändringar är relevanta:

— Utrustning för privat bruk som skyddar mot hetta, fukt och vatten ska tas med.

— Olika språk ska kunna användas vid förmedlingen av olika slags information.

1.4 EESK anser för övrigt att bestämmelserna om användning av personlig skyddsutrustning bör ingå i en övergripande politik om riskförebyggande åtgärder på arbetsplatsen som bland annat ska omfatta följande:

— En noggrann kartläggning av riskfaktorer.

— En anpassning av arbetsplatsen för att minska riskexponeringen.

— Ändringar av organisationen av arbetet.

— Utbildning av de anställda i riskförebyggande, ergonomi och användning av personlig skyddsutrustning.

1.5 Alla dessa målsättningar står för övrigt i centrum för det nya strategiska europeiska ramverket för säkerhet och hälsa på arbetet 2014–2020, som antogs den 6 juni 2014, och det vore lämpligt att hänvisa till detta i förslaget till förordning COM(2014) 186 final. Det är viktigt att framhålla att 3 miljoner arbetstagare drabbades av en allvarlig olycka på sin arbetsplats år 2013.

1.6 Man kan även beklaga avsaknaden av ekonomiska överväganden när det gäller den europeiska marknaden för personlig skyddsutrustning, som år 2010 beräknades uppgå till cirka 10 miljarder euro och som växer till följd av teknisk innovation (nya sorters fibrer, intelligenta textilier, nanomaterial osv.), med inriktning på att uppfylla behoven av skyddsutrustning men även samhällets krav på komfort, bra passform, liten vikt och estetisk utformning.

1.7 EESK beklagar också att man inte i tillräcklig utsträckning beaktar förfarandena för underhåll, kontroll och översyn av personlig skyddsutrustning, personlig skyddsutrustning som används av flera personer samt begagnad personlig skyddsutrustning.

2. **Innehållet i förslaget till förordning**

2.1 *Fördelarna och begränsningarna med direktivet från 1989*

2.1.1 Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning, som grundar sig på artikel 114 i fördraget, syftar till att överbrygga vissa luckor som har konstaterats på den inre marknaden för personlig skyddsutrustning.

2.1.2 Direktiv 89/686/EEG om personlig skyddsutrustning antogs den 21 december 1989. Det började tillämpas fullständigt den 1 juli 1995.

2.1.3 Personlig skyddsutrustning definieras som *”varje utrustning som är avsedd att bäras eller hållas av en person till skydd mot en eller flera hälso- eller säkerhetsrisker”*.

2.1.4 Vidare fastställs de grundläggande säkerhetskrav som den personliga skyddsutrustningen ska uppfylla för att kunna släppas ut på marknaden och omfattas av den fria rörligheten på den inre marknaden. Personlig skyddsutrustning måste utformas och tillverkas i enlighet med direktivets krav. Tillverkarna ska anbringa CE-märkningen och tillhandahålla användarna anvisningar om lagring, användning, rengöring, underhåll, service och desinfektion av personlig skyddsutrustning.

2.1.5 Sedan år 1995 har det uppstått ett antal problem i anslutning till genomförandet av direktivet:

— Skillnader i tolkningen vid införlivandet av direktivet i nationell lagstiftning, vilket har lett till en fragmentering av den inre marknaden.

— En feltolkning av tillverkarna och de anmälda myndigheterna när det gäller vissa bestämmelser.

— Uteslutning av vissa kategorier av personlig skyddsutrusning, vilket inte alltid förefallit vara berättigat (en och samma skyddsutrusning betraktades som personlig skyddsutrusning när den bars av en yrkesutövare (t.ex. diskhandskar på en restaurang) men inte när de användes av en privatperson).

2.1.6 Kommissionen har dessutom som mål att verka för förenkling och bör anpassa direktivet från 1989 till den nya rättsliga ram som fastställer en gemensam ram för unionens harmoniseringslagstiftning med avseende på produkter.

2.2 *Innehållet i förslaget till förordning*

2.2.1 Ett reviderat tillämpningsområde

2.2.1.1 Tillämpningsområdet omfattar i fortsättningen personlig skyddsutrustning som utformats och tillverkats för privat bruk mot värme, fukt och vatten vid väderleksförhållanden som inte är av extrem art (disk- och ugnshandskar, gummistövlar m.m.), medan hjälmar för att skydda användare av två- eller trehjuliga motorfordon hädanefter utesluts från tillämpningsområdet på grund av tillämpliga föreskrifter från Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (Unece).

2.2.2 En anpassning till de typiska bestämmelserna för unionens lagstiftning om harmonisering med avseende på produkter

2.2.2.1 Skyldigheter för samtliga berörda ekonomiska aktörer – tillverkare, tillverkarens representant, importörer och distributörer – definieras i enlighet med bestämmelserna i unionens lagstiftning om harmonisering med avseende på produkter. Sedan år 2008 är den nya lagstiftningsramen ett övergripande instrument på den inre marknaden vilket syftar till att öka effektiviteten i EU:s lagstiftning om produktsäkerhet (förordning nr 765/2008 om ackreditering och marknadskontroll och beslut nr 768/2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter).

2.2.3 En ny uppdelning i riskkategorier i förfarandena för bedömning av överensstämmelse

2.2.3.1 Personlig skyddsutrustning delas in i tre riskkategorier, och var och en är föremål för ett enskilt förfarande för bedömning av överensstämmelse.

Riskkategorier	**Förfaranden för bedömning av överensstämmelse**	**Exempel**
Kategori I **Minimala risker** till följd av ytliga mekaniska skador, kontakt med vatten, med varma ytor (inte hetare än 50 °C), exponering för solljus och väderförhållanden som inte är av extrem art	Självcertifiering Intern tillverkningskontroll (modul A – bilaga IV)	Disk- och ugnshandskar, solglasögon osv.
Kategori II Personlig skyddsutrustning mot andra risker än minimala risker (I) och mycket allvarliga risker (III) Måttsydd personlig utrustning utom i de fall då den är avsedd att skydda användarna mot minimala risker	EU-typkontroll (modul B – bilaga V) Överensstämmelse med typ som grundar sig på intern tillverkningskontroll (modul C – bilaga VI)	Skyddshjälmar, signalfärgad varningsklädsel osv.
Kategori III **Mycket allvarliga risker**, skadliga ämnen, aggressiva kemikalier, joniserande strålning, höga temperaturer (högre än 100 °C), låga temperaturer (lägre än – 50 °C), fall från hög höjd, elektrisk chock och arbete med spänning, drunkning, huggsår från handhållna kedjesågar, högtrycksskärning, skottsår och knivstick, skadligt buller osv.	EU-typkontroll (modul B – bilaga V) + kompletterande förfarande med deltagande av ett anmält organ: — antingen överensstämmelse med typ som grundar sig på produktkontroll (modul F – bilaga VII) eller — överensstämmelse med typ som grundar sig på kvalitetssäkring av produktionen (modul D – bilaga VIII) — Det anmälda organets nummer	Skyddsutrustning för andningsorgan, personlig skyddsutrustning mot fall från höjd osv.

2.2.3.2 Det bör noteras att vissa nya risker har lagts till under kategori III, t.ex. risker för knivstick och skadligt buller.

2.2.3.3 Det framgår inte klart till vilken riskkategori individuellt anpassad personlig skyddsutrustning enligt definitionen i artikel 3 ska höra eller vilket bedömningsförfarande som ska gälla för den.

2.2.4 En begränsning till fem år av giltighetsperioden för intyg om överensstämmelse

2.2.4.1 Denna betydande ändring infördes på begäran av vissa kontrollmyndigheter i medlemsstaterna som konstaterat förekomst på deras marknader av personlig skyddsutrustning med intyg som fortfarande gällde, trots att bestämmelserna hade ändrats radikalt (t.ex. avseende flytvästar).

2.2.5 Förtydligande av de grundläggande hälso- och säkerhetskraven

2.2.5.1 Genom förordningen stryks vissa avsnitt som innehåller krav avseende tre grupper av risker som visat sig vara omöjliga att tillämpa eller ge upphov till förvirring:

— Skydd mot mekanisk vibration (avsnitt 3.1.3).

— Skydd mot skadligt buller (avsnitt 3.5).

— Skydd mot icke-joniserande strålning (avsnitt 3.9.1).

2.2.6 Stärkt kontroll av anmälda organ

2.2.6.1 Medlemsstaterna får stärkta befogenheter för att kontrollera anmälda organ. De kan motsätta sig anmälan av ett organ som inte har varit aktivt sedan flera år, som troligtvis inte längre har mänskliga eller tekniska resurser för att utfärda intyg eller som tidigare har utfärdat intyg om överensstämmelse för personlig skyddsutrustning som inte följde reglerna.

2.2.7 En övergångsperiod efter ikraftträdandet

2.2.7.1 Den nya förordningen börjar gälla två år efter att den trätt i kraft, så att tillverkare, anmälda organ och medlemsstaterna hinner anpassa sig till de nya kraven.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 Kommer inkluderandet av personlig skyddsutrustning för privat bruk för mindre risker såsom vatten eller fukt att kunna genomföras? Hur ska konsumenterna göras medvetna om detta? Villkoren för CE-märkning (läsbarhet, format etc.) bör kanske specificeras exempelvis på samma sätt som redan befintliga specifikationer för märkning, sammansättning och skötselråd för textilier för all personlig skyddsutrustning för privat bruk som finns att köpa, hyra eller låna. Kommer inte dessa nya krav att leda till högre försäljningspriser?

3.2 Det är beklagligt att kommissionen i förslaget inte alls tar upp tekniska framsteg, som trots allt är kännetecknande för denna sektor, vad gäller fibrer och textilmaterial (teflon, latex, neopren, nitril etc.), beläggnings- och filtreringsteknik, sensorintegration och mikroelektroniska sensorer som kan förmedla information eller energi (”intelligenta textilier”) för att göra skyddet effektivare i förhållande till riskerna.

3.3 Kommissionen nämner inte heller denna marknads potential för den europeiska industrin för personlig skyddsutrustning (textilier, kläder, skor och tillbehörstillverkare) trots att kommissionen själv 2007 identifierade den som en av pionjärmarknaderna inom industrin.

3.4 Man kan även konstatera att förslaget till förordning brister vad gäller de mänskliga aspekterna – den personliga skyddsutrustningen kan endast användas på ett optimalt sätt efter det att arbetstagarna har informerats och utbildats så att de förstår vilka risker som finns och hur de ska använda skyddsutrustningen enligt instruktionerna. Man bör också avsätta perioder då man provar ut och testar utrustningen för att säkerställa att den anpassas till användarens kroppskonstitution och till arbetsplatserna (bilaga II, punkt 1.3, bör kompletteras på grundval av erfarenheter på nationell nivå).

3.5 Alla dessa aspekter omfattas visserligen av direktivet om säkerhet och hälsa av den 12 juni 1989 (89/391/EEG), som syftar till att förbättra säkerheten och hälsan på arbetsplatsen och där arbetsgivarnas ansvar samt arbetstagarnas rättigheter och skyldigheter beskrivs.

3.6 Politiken på området för personlig skyddsutrustning ingår i företagets eller branschens övergripande politik som syftar till att minska riskexponeringen. En sådan politik bör grunda sig på en noggrann identifiering av riskfaktorer och på en förteckning över vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska eller eliminera sådana faktorer, såsom att beakta alternativet med luftfiltreringssystem innan man använder skyddsmasker. Kollektiva lösningar för riskprevention bör alltid beaktas annan man vidtar individuella skyddsåtgärder.

3.7 Riskbedömningen sker i samarbete med interna representanter från företaget, såsom företrädare för personalen, arbetstagarrepresentationsorgan, hälso- och skyddskommittéer etc., eller externa partner såsom företagshälsovård, konsulter och offentliga myndigheter med ansvar för att förbättra arbetsvillkoren etc.

3.8 Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt förfaranden för underhåll, kontroll och översyn av personlig skyddsutrustning för att se till att utrustningen ger bästa möjliga skydd från de risker som den utformats för. Underhåll omfattar inspektion, skötsel, rengöring, reparation och lämplig förvaring.

3.9 Förslaget till förordning tar endast delvis upp exponering för flera risker på en gång.

3.10 Förslaget till förordning tar inte upp personlig skyddsutrustning som används av flera personer (t.ex. skyddshjälmar på en byggarbetsplats). Man bör fastställa hygienregler.

3.11 Förslaget till förordning tar inte heller upp frågan om personer som har begränsad möjlighet att bära personlig skyddsutrustning, i vissa fall av medicinska skäl. I dessa ovanliga fall (som dock förekommer) är det svårt att veta hur arbetsgivaren – som har allmänna säkerhetsskyldigheter – ska agera: om den anställda ifråga ska omplaceras till en annan tjänst eller om arbetsplatsen ska anpassas etc.

3.12 Frågan om begagnad personlig skyddsutrustning tas inte heller upp i förslaget trots att marknaden särskilt för utrustning enligt kategori I enligt vissa nationella källor växer snabbt på grund av den ekonomiska krisen, som allvarligt har påverkat de sektorer där personlig skyddsutrustning används allra mest (byggsektorn, offentliga arbeten, transportsektorn m.fl.).

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 Förslaget till förordning, skäl 24: Att giltighetsperioden för intyget om överensstämmelse för personlig skyddsutrustning fastställs till högst fem år gör att man kan se till att utrustningen undersöks enligt den senaste tekniken, vilket ligger helt i linje med målen om att förebygga och om att förbättra arbetstagarnas säkerhet och hälsa enligt ramdirektivet 89/391/EEG av den 12 juni 1989. Det föreskrivs ett förenklat förfarande om standarderna inte har förändrats betydligt.

4.2 Artikel 3: Flera definitioner skulle med fördel kunna tilläggas: ”begagnad personlig skyddsutrustning”, ”kontrollmyndigheter” (som nämns i artiklarna 11 och 13) samt ”anmälande myndigheter” (som på nationell nivå ansvarar för anmälan av de organ som har befogenhet att kontrollera om personlig skyddsutrustning följer gällande regler).

4.3 Artikel 8.3: Kravet om att behålla teknisk dokumentation under tio år verkar överdrivet, särskilt med tanke på att intyget bara är giltigt i fem år. Samma tidsperiod på fem år skulle kunna gälla för båda.

4.4 Artiklarna 8.3, 8.7, 8.10, 9.2 a, 10.3, 10.4 10.7, 11.2, 13, 15.1, 15.2, 15.3 och bilaga II, punkt 2.12: I dessa artiklar anges olika språkregler för olika dokument om personlig skyddsutrustning och deras överensstämmelse med tillämpliga förfaranden:

— Man hänvisar till ”ett språk som lätt kan förstås av slutanvändarna”, ett uttryckssätt som kommer från EU-domstolens rättspraxis, men kan tolkas tämligen subjektivt.

— Språkfrågan nämns också i bilaga II, punkt 2.12: ”Identifieringsmärkningar [...] ska [...] vara avfattade på det eller de officiella språken i den medlemsstat där utrustningen ska användas”.

— Slutligen återfinns i artikel 15 (15.2 och 15.3) följande uttryck som verkar mer exakt juridiskt sett: ”det eller de språk som krävs av den medlemsstat där den personliga skyddsutrustningen tillhandahålls på marknaden”.

EESK förstår varför tre olika språkregler har införts, men föreslår att man i syfte att förenkla endast behåller den senare formuleringen.

4.5 Artikel 15.3: Uttrycket ”*fortlöpande uppdateras*” kan leda till olika tolkningar på nationell nivå. Man skulle kunna fastställa frekvensen till t.ex. en gång per år.

4.6 Artikel 42: Den period på två år som föreslås efter ikraftträdandet är förvisso krävande med tanke på antalet ändringar som behöver genomföras, särskilt i medlemsstater med svaga administrativa strukturer (förnyade anmälningar av alla anmälda organ i alla 28 medlemsstater och ändring av giltighetsperioden för intygen om överensstämmelse), men den är nödvändig med tanke på målen om att förebygga och om att förbättra arbetsvillkoren, särskilt vad gäller att minska antalet arbetsolycksfall.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om linbaneanläggningar”

COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD)

(2014/C 451/13)

Föredragande: **Jan Simons**

Den 2 april 2014 och den 24 april 2014 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artikel 114 i EUF-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om linbaneanläggningar”

COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 184 röster för och 6 nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 På grund av att vissa punkter i det gällande direktivet har tolkats på olika sätt stöder Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) beslutet att lägga fram en förordning med artikel 114 i EUF-fördraget som rättslig grund.

1.2 EESK välkomnar att förslaget till förordning ligger i linje med direktiv 2000/9/EG, som ska anpassas till det s.k. varupaketet från 2008, särskilt till beslut nr 768/2008/EG, som kommittén redan har yttrat sig positivt om.

1.3 EESK framhåller att man noggrant bör kontrollera terminologin, särskilt i den tyska versionen, och definitionerna samt överföringen av odiskutabelt välfungerande delar från det gällande direktivet liksom delar som följer av detta direktiv.

1.4 Kommittén har noterat alltför många brister för att kunna ta upp dem här i slutsatserna. Vi hänvisar i detta avseende särskilt till punkt 4.2 och framåt samt till avsnitt 5, där även förslag till lösningar presenteras.

2. **Inledning**

2.1 EESK lade redan 1994 fram ett yttrande ([1]) om Europeiska kommissionens förslag till direktiv om linbaneanläggningar för persontransport. I detta stödde EESK kommissionen i synnerhet när det gällde målet att säkerställa en samordning mellan medlemsstaternas insatser och en grundläggande övervakning i hela EU, i syfte att uppnå och bibehålla en hög säkerhetsnivå och därmed minska risken för framtida olyckor.

2.2 Målet var också att skapa en bredare och mer konkurrenskraftig industri som kan hävda sig bättre på världsmarknaden. Eftersom de flesta av tillverkarna på världsmarknaden kommer från Europa måste alla säljfrämjande åtgärder utformas på ett välbetänkt och praktiskt genomförbart sätt.

2.3 Bruket av linbaneanläggningar förknippas särskilt med turism, framför allt i bergstrakter, vilken spelar en väsentlig roll för dessa regioners ekonomi och även får allt större betydelse för medlemsstaternas handelsbalans ([2]).

([1]) EGT C 388, 31.12.1994, s. 26.
([2]) Denna och följande tre punkter ingår i skälen i direktiv 2000/9/EG.

2.4 Medlemsstaterna har under uppförandet, idrifttagandet och driften ansvaret för att säkerheten i linbaneanläggningar säkerställs. De ska dessutom tillsammans med de behöriga myndigheterna ansvara för markrätt, fysisk planering och miljöskydd. I de nationella lagstiftningarna förekommer avsevärda skillnader till följd av teknik som är speciell för den nationella industrin samt i fråga om regional praxis och regionalt kunnande. Det föreskrivs särskild dimensionering, särskilda anordningar och särskilda kännetecken. Detta tvingar tillverkarna att anpassa sina produkter för varje marknad och motverkar utbudet av standardlösningar.

2.5 De grundläggande hälso- och säkerhetskraven måste uppfyllas för att garantera att linbaneanläggningar är säkra. Dessa krav bör tillämpas med omdöme, så att hänsyn tas till den tekniska utvecklingsnivån vid utsläppandet på marknaden, vid idrifttagandet och vid användningen samt till tekniska och ekonomiska krav.

2.6 Linbaneanläggningar kan dessutom vara gränsöverskridande, vilket gör att färdigställandet av en anläggning försvåras av motstridiga nationella föreskrifter.

2.7 Lagstiftning på området infördes dock först år 2000. Direktiv 2000/9/EG om linbaneanläggningar för persontransport ([3]) antogs den 20 mars 2000 och trädde i kraft den 3 maj 2002. De viktigaste typerna av linbaneanläggningar som omfattas av direktiv 2000/9/EG är bergbanor, gondolbanor, löstagbara stolliftar, fasta stolliftar, pendellinbanor, funitelliftar, kombinerade anläggningar (bestående av flera typer av linbanor, t.ex. gondolbanor och stolliftar) samt släpliftar.

2.8 I dag, drygt tio år senare, krävs det av olika anledningar en översyn av lagstiftningen om linbaneanläggningar.

3. **Sammanfattning av förslaget**

3.1 Förslaget syftar till att ersätta direktiv 2000/9/EG med en förordning och anpassa detta direktiv till det s.k. varupaketet, som antogs 2008, särskilt till beslut nr 768/2008/EG.

3.1.1 I beslut nr 768/2008/EG fastställs en gemensam ram för EU-lagstiftningen om harmonisering med avseende på produkter. Den består av bestämmelser som ofta förekommer i EU-lagstiftningen om produkter (t.ex. definitioner, de ekonomiska aktörernas skyldigheter, anmälda organ och skyddsmekanismer). Dessa gemensamma bestämmelser har skärpts för att få till stånd en effektivare tillämpning och efterlevnad av direktiven. Nya komponenter som är viktiga för ökad produktsäkerhet på marknaden har införts, t.ex. skyldigheter för importörer.

3.1.2 Syftet med förslaget är även att åtgärda vissa problem som uppstått i samband med genomförandet av direktiv 2000/9/EG. Myndigheter, anmälda organ och tillverkare har haft skilda uppfattningar om huruvida vissa typer av anläggningar omfattas av direktiv 2000/9/EG och därmed måste tillverkas och certifieras i enlighet med direktivets krav och förfaranden.

3.1.3 Det har också funnits skilda uppfattningar om huruvida viss utrustning bör betraktas som delsystem, infrastruktur eller säkerhetskomponent.

3.1.4 Direktivet anger inte heller vilken typ av förfarande för bedömning av överensstämmelse som ska tillämpas på delsystem.

3.2 De skilda tillvägagångssätten har medfört att marknaden har snedvridits och de ekonomiska aktörerna behandlats på olika sätt. De som tillverkar och ansvarar för driften av de berörda anläggningarna var tvungna att modifiera utrustningen eller låta den genomgå ytterligare certifiering, vilket medfört extra kostnader och förseningar av godkännandet och driften av dessa anläggningar.

3.3 Den föreslagna förordningen syftar därför till att skapa ett tydligare rättsläge när det gäller tillämpningsområdet för direktiv 2000/9/EG och därmed till att förbättra genomförandet av de relevanta rättsliga bestämmelserna.

([3]) EGT L 106, 3.5.2000, s. 21.

3.4 Direktiv 2000/9/EG innehåller dessutom bestämmelser om bedömning av överensstämmelse för delsystem. Det fastställs dock inte något konkret förfarande som tillverkaren och det anmälda organet ska följa, och det ger inte heller tillverkarna möjlighet att välja mellan de olika förfaranden för bedömning av överensstämmelse som är tillgängliga för säkerhetskomponenter. Genom den föreslagna förordningen anpassas således de förfaranden för bedömning av överensstämmelse som finns för delsystem till de förfaranden som redan tillämpas för säkerhetskomponenter och som bygger på de moduler för bedömning av överensstämmelse som anges i beslut nr 768/2008/EG om en gemensam ram för saluföring av produkter. Samtidigt föreskrivs också att CE-märkning ska anbringas för att visa att bestämmelserna i direktivet följs, i enlighet med det befintliga systemet för säkerhetskomponenter.

3.5 I förslaget beaktas Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering ([4]). I förslaget ingår följande:

— Ett förtydligande av tillämpningsområdet för linbaneanläggningar som konstruerats för både transport- och fritidsändamål.

— Införande av ett antal förfaranden för bedömning av överensstämmelse för delsystem på grundval av befintliga moduler för bedömning av överensstämmelse för säkerhetskomponenter i enlighet med beslut nr 768/2008/EG.

— Anpassningen till beslut nr 768/2008/EG.

Följande ingår inte:

— Linbaneanläggningar för fritidsändamål på tivolin eller nöjesparker.

— Linbaneanläggningar för jordbruksändamål eller industriella ändamål.

— Alla lindrivna anläggningar där användarna eller de transporterande anordningarna är vattenburna.

3.6 Förfarandena för bedömning av överensstämmelse när det gäller säkerhetskomponenter behålls i förslaget. De motsvarande modulerna uppdateras dock i enlighet med beslut nr 768/2008/EG.

3.7 Kravet på att ett anmält organ ska medverka i konstruktions- och produktionsfasen för alla delsystem och säkerhetskomponenter behålls.

3.8 Genom förslaget införs en rad förfaranden för bedömning av överensstämmelse för delsystem på grundval av modulerna för bedömning av överensstämmelse i beslut nr 768/2008/EG. Dessutom införs CE-märkning för delsystem, eftersom det inte finns någon anledning att behandla dem annorlunda än säkerhetskomponenter.

3.9 Genom förslaget skärps anmälningskriterierna för de anmälda organen samtidigt som det införs särskilda krav för anmälande myndigheter. Förfarandet måste anpassas till ny teknik för att möjliggöra elektronisk anmälan. Det är viktigt att en period fastställs under vilken eventuellt tvivel eller osäkerhet om kompetensen hos organen för bedömning av överensstämmelse kan redas ut innan de börjar fungera som anmälda organ.

4. **Allmänna kommentarer**

4.1 Eftersom det har visat sig att det inte alltid är möjligt att säkerställa en enhetlig tolkning av direktivbestämmelser framhåller EESK att man vid denna typ av harmoniseringsåtgärder ([5]), som syftar till att främja den fria rörligheten för varor på den inre marknaden, bör utnyttja förordningar för att garantera en enhetlig tolkning. EESK välkomnar därför att man valt en förordning med artikel 114 i EUF-fördraget som rättslig grund.

4.1.1 I den mån som kontrollen av tillämpningen av förordningen överförs till medlemsstaterna bör kommissionen övervaka dess enhetlighet.

4.2 De odiskutabelt välfungerande delarna från det gällande direktivet samt bestämmelser som följer av detta direktiv bör tillsammans med god praxis dock föras över med så få ändringar som möjligt ([6]), och andra nya delar i förordningen bör formuleras på ett tydligt sätt.

([4]) EUT L 316, 14.11.2012.
([5]) Artikel 114 i EUF-fördraget.
([6]) Det är anmärkningsvärt att man vid olika stickprov upptäckt brister i såväl de bilagor som de artiklar som övertagits från beslut nr 768/2008/EG (artikel R2 och framåt).

4.2.1 Det är oklart varför ”för persontransport” har strukits från förordningens titel, när det i skäl 8 uttryckligen anges att tillämpningsområdet är detsamma som för direktivet.

4.2.2 Termerna skiljer sig i vissa fall stort från de harmoniserade standarderna för linbaneanläggningar, och dessa bör anpassas till varandra.

4.2.3 Den nuvarande formuleringen av förslaget till förordning (artikel 2.2 a) möjliggör ingen tydlig åtskillnad mellan hissar (i synnerhet snedhissar) i den mening som avses i direktiv 95/16/EG och bergbanor. Den information som ges om detta i skäl 11 är otillräcklig och kan i praktiken inte användas för en tydlig klassificering. Det är viktigt att det fortfarande är möjligt att bygga snedhissar för utomhusbruk i den mening som avses i hissdirektivet (mellan en parkeringsplats i en dal och en borg eller en högt belägen äldre stadskärna, mellan skidbackar osv.).

4.2.4 I artikel 2.2 f anges att förordningen inte omfattar vattenburna anläggningar. För att undvika missförstånd och skilda tolkningar har skäl 12 lagts till, vilket dock inte ökar begripligheten. Artikel 2.2 f bör förtydligas genom att man gör en uppdelning i ”linfärjor”, som definieras i direktiv 2000/9/EG, och ”vattenskidliftar”.

4.2.5 Linbaneanläggningar för persontransport omfattas – till skillnad från andra direktiv (t.ex. maskindirektivet) – av lagstadgade godkännandeförfaranden, som fastställs av medlemsstaterna. Därför är det inte nödvändigt att ange firmanamn och postadress på säkerhetskomponenter och delsystem, eftersom en EU-försäkran om överensstämmelse ([7]), som innehåller dessa uppgifter, ska finnas tillgänglig både vid anläggningen och hos den behöriga myndigheten. För att ge en uppfattning om de ekonomiska konsekvenserna av denna artikel kan man som exempel nämna att det för en fast stollift skulle kunna handla om cirka 500 skyltar. Artikel 11 (kapitel II) bör därför ändras genom att man stryker ”på delsystemet eller säkerhetskomponenten, eller, om detta inte är möjligt, på förpackningen och”.

4.2.6 I artikel 2.2 d anges att linbaneanläggningar på nöjesfält inte omfattas av förordningen, om dessa enbart är avsedda för fritidsändamål. Man kan fråga sig om det gör någon skillnad när det gäller säkerhetsbestämmelserna och de grundläggande kraven om passagerarna utnyttjar linbanan för fritids- eller transportändamål. Vi rekommenderar därför att enbart ”fast eller flyttbar tivoliutrustning” behålls i förordningen.

4.2.7 I skälen 57 och 58 samt i artikel 41 fastställs övergångsbestämmelser. Det saknas emellertid ett allmänt uttalande om att förslaget till förordning inte omfattar anläggningar som redan släppts ut på marknaden. Formuleringen ”En anpassning av samtliga befintliga linbaneanläggningar i förhållande till gällande föreskrifter för nya linbaneanläggningar är inte nödvändig”, som finns i direktivet om linbaneanläggningar (skäl 28), bör införas som ny punkt 3 i artikel 9. Dessutom bör det införas bestämmelser efter den nuvarande punkt 3 i artikel 9 om att det ska vara möjligt att bygga upp linbaneanläggningar igen. ”Det ska vara möjligt att bygga upp linbaneanläggningar igen på följande villkor:

— Det ska vara möjligt att montera säkerhetskomponenter och delsystem som har genomgått bedömning av överensstämmelse och släppts ut på marknaden i enlighet med direktiv 2000/9/EG eller den här förordningen.

— Den anläggning som ska flyttas ska vara i sådant tekniskt skick att en säkerhetsnivå som är likvärdig med säkerhetsnivån hos en ny anläggning kan garanteras efter återuppbyggnaden.”

4.2.8 Enligt artikel 36.2 ska de anmälda organen på begäran även informera de övriga organ som anmälts om positiva resultat av bedömningar av överensstämmelse. Anmälda organ är oberoende institutioner som måste agera kostnadseffektivt. För att förhindra att det sker en kunskapsöverföring bör ”och, på begäran, positiva” därför strykas.

4.3 EESK välkomnar att förslaget till förordning ligger i linje med direktiv 2000/9/EG och det s.k. varupaketet, som antogs 2008, samt inte minst beslut nr 768/2008/EG, som kommittén redan har yttrat sig positivt om ([8]).

([7]) Vi utgår från att intyget om överensstämmelse förblir giltigt.
([8]) EUT C 120, 16.5.2008, s. 1.

5. **Särskilda kommentarer**

Kommentarer till andra skäl och artiklar i förslaget till förordning.

5.1 I den tyska versionen av förslaget till förordning används ofta ”konstruiert” eller ”Konstruktion” i stället för ”geplant” eller ”Planung” (i linje med direktiv 2000/9/EG). Detta gäller för hela den tyska språkversionen. Exempel på detta finns i skäl 1, artikel 1, artikel 2.1, artikel 3.1, artikel 3.3 och artikel 8.1.

5.2 Definitionen av ”säkerhetskomponent” i artikel 3.4 bör ändras genom att ”eller en linbaneanläggning” stryks. Skälet till detta är att den infrastruktur som medlemsstaterna fastställer förfaranden för inte kan omfatta några ”säkerhetskomponenter” i den mening som avses i förordningen, utan dessa betecknas som ”säkerhetskritiska komponenter”.

5.3 I artikel 11.9 anges att tillverkarna på motiverad begäran av medlemsstaterna ska lägga fram all information och dokumentation avseende förfarandet för bedömning av överensstämmelse. För att säkerställa att komponenter som tillverkats i enlighet med de harmoniserade standarderna (och som därför förmodas överensstämma med bestämmelserna) inte omfattas av denna artikel rekommenderar vi att punkt 9 preciseras genom tillägget ”För komponenter som inte tillverkats i enlighet med bestämmelserna i de harmoniserade standarderna ska tillverkarna ...”.

5.4 Termen ”Drahtseilbahn” (pendellinbanor) i skäl 8 i den tyska versionen är obekant och stämmer inte överens med den nederländska och den engelska versionen.

5.5 I förslaget till förordning, exempelvis i skäl 17, talas det om ”Wartung” (service). ”Wartung” utgör dock bara en del av underhållet, som omfattar inspektion, service och reparation. Därför bör termen ”Wartung” genomgående ändras till ”Instandhaltung” (underhåll). Begreppet ”maintained” i den engelska versionen är korrekt.

5.6 Begreppet ”grundlegende Anforderungen” (grundläggande krav) som används i den tyska versionen av EU:s direktiv om linbaneanläggningar ersätts i förslaget till förordning med ”wesentliche Anforderungen” (t.ex. i artikel 6). I den engelska versionen används liksom tidigare ”essential requirements”, i linje med direktiv 2000/9/EG. I den tyska versionen av förslaget till förordning bör det genomgående talas om ”grundlegende Anforderungen”.

5.7 Skäl 19 motsvaras inte av någon text i artikeldelen och bör därför strykas.

5.8 Skäl 23 är förvirrande eftersom det kopplar samman fri rörlighet för varor med säkerhetsanalysen och bör därför strykas.

5.9 I artikel 1 fastställs förordningens syfte. Till skillnad från direktiv 2000/9/EG tas dock inte områdena ”montering” och ”idrifttagande” upp (och inte heller ”Planung” enligt den tyska versionen av 2000/9/EG). Man bör lägga till dessa eller överta direktivstexten.

5.10 Definitionen av ”linbaneanläggning” i artikel 3.1 är svårbegriplig, och man bör i stället använda definitionen i direktiv 2000/9/EG.

5.11 Termen ”Schleppaufzug” (släplift) bör ändras till ”Schlepplift” i artikel 3.8 i den tyska versionen. Denna korrigering gjordes också vid omarbetningen av de tillhörande harmoniserade standarderna.

5.12 Eftersom ”idrifttagande” i artikel 3.12 t.ex. vid ombyggnationer inte alltid behöver gälla hela anläggningen bör ”eller dess komponenter” läggas till.

5.13 I artikel 8.1 ändras kraven avseende säkerhetsanalysen på så sätt att man inte längre reglerar vem som har ansvar för detta. Med tanke på att säkerhetsanalysen utgör ett mycket viktigt dokument för byggherren bör man i artikeln lägga till ”på uppdrag av byggherren eller dennes ombud”.

5.14 I artikel 8.2 anges att säkerhetsanalysen ska ingå i en säkerhetsrapport. I direktiv 2000/9/EG fastställs det emellertid att en säkerhetsrapport ska upprättas med utgångspunkt i säkerhetsanalysen, vilket innebär en väsentlig skillnad. Kommittén rekommenderar att texten i artikel 4.2 i direktivet införs.

5.15 Artikel 9.4 är svårbegriplig och bör ersättas med formuleringen i artikel 12 i direktiv 2000/9/EG.

5.16 I artikel 10.1 anges att en linbaneanläggning endast får vara i drift om den uppfyller villkoren i säkerhetsrapporten. När det gäller en säker drift av anläggningen utgör bruks- och underhållsanvisningarna ett särskilt viktigt dokument. Vi rekommenderar därför att texten ändras genom att ”weiter” stryks i ordet ”weiterbetrieben” i den tyska versionen och att ”i säkerhetsrapporten” ersätts med ”i dokumenten enligt artikel 9.2”.

5.17 I enlighet med de moduler som definieras i bilagan kan tillverkaren endast genomföra en bedömning av överensstämmelsen tillsammans med ett anmält organ. Texten i artikel 11.2 bör därför ändras genom att ”utföra eller” stryks.

5.18 Begreppet ”säkerhetsinformation” i artikel 11.7 är oklart och bör preciseras.

5.19 I artikel 16 i den tyska versionen hänvisar man till ”Absatz 1” (punkt 1), trots att det inte finns någon sådan.

5.20 Bestämmelserna i beslut 768 om formella invändningar mot harmoniserade standarder (artikel R9 respektive R19) bör också tas upp i artikel 17.

5.21 Artikel 18.4 innebär en risk för att bestämmelserna också kan omfatta testanläggningar. För att undvika detta bör ”med undantag för testanläggningar” läggas till.

5.22 Artikel 19.2 skulle kunna tolkas som att även försäkringar om överensstämmelse för säkerhetskomponenter eller delsystem som redan släppts ut på marknaden ska uppdateras. Därför bör den sista delen av första meningen, ”ska regelbundet uppdateras”, ersättas med ”ska uppdateras när delsystemet eller säkerhetskomponenten släpps ut på marknaden”.

5.23 I artikel 21.2 föreskrivs att även delsystem ska förses med CE-märkning, Eftersom det inte finns några delsystem på marknaden som inte innehåller minst en säkerhetskomponent och därigenom är försedda med dennas CE-märkning bör detta krav avvisas. Av denna anledning bör ”delsystemet” strykas.

5.24 Även bilaga II bör ses över. Detta måste emellertid ske på ett heltäckande sätt och med deltagande av alla berörda parter.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2007/36/EG vad gäller uppmuntrande av aktieägares långsiktiga engagemang och direktiv 2013/34/EU vad gäller vissa inslag i årsberättelsen om företagsstyrning”

COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD)

(2014/C 451/14)

Föredragande: **Michael SMYTH**

Den 16 april och den 6 maj 2014 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artiklarna 50 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2007/36/EG vad gäller uppmuntrande av aktieägares långsiktiga engagemang och direktiv 2013/34/EU vad gäller vissa inslag i årsberättelsen om företagsstyrning”

COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD).

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 23 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 188 röster för, inga röster emot och 5 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Kommissionens förslag till ändring av direktivet om aktieägares rättigheter bör ses som en del av en längre resa mot mera stabila och hållbara villkor för företagsstyrning och investeringar i Europa. Förslagen grundar sig på uppfattningen att om aktieägarna kan uppmuntras att inta ett mer långsiktigt perspektiv kommer detta att skapa en bättre verksamhetsmiljö för börsnoterade företag.

1.2 EESK stöder bestämmelserna i direktivet om aktieägares rättigheter, särskilt de som syftar till att stärka sambandet mellan direktörernas ersättning och företagens långsiktiga resultat.

1.3 EESK konstaterar att kommissionen i sin konsekvensbedömning menar att dess förslag kommer att leda till enbart en marginell ökning av den administrativa bördan för börsnoterade företag. Det är viktigt att denna balans granskas under efterhandsutvärderingen av direktivet.

1.4 EESK godtar argumentet att ökad öppenhet om investeringsstrategiernas inverkan kommer att leda till att investerarna fattar mer välgrundade beslut och troligen blir mer engagerade i de företag som de investerar i. Detta bör leda till bättre långsiktiga resultat för börsnoterade företag.

1.5 Sedan finanskrisen bröt ut har beslutsfattarna tagit sig an utmaningen att ändra kulturen i de europeiska bolags- och finanssektorerna från fokus på kortsiktiga resultat till ett mer hållbart långsiktigt investeringsperspektiv. I den mån som kulturen kan ändras genom lagstiftning rör sig kommissionen i rätt riktning.

2. **Bakgrund till direktivet**

2.1 Kommissionens förslag till direktiv bör betraktas mot bakgrund av andra initiativ för att förbättra den långsiktiga finansieringen av den europeiska ekonomin. Det grundar sig på övertygelsen att om aktieägarna kan uppmuntras att inta ett mer långsiktigt perspektiv kommer detta att skapa en bättre verksamhetsmiljö för börsnoterade företag. Dessa förslag utgör en del av resultaten från ett omfattande samråd om företagsstyrning med berörda parter. År 2010 lade kommissionen fram en grönbok om företagsstyrning i finansiella institut och om ersättningspolicy ([1]). Den följdes 2011 upp av en annan grönbok: ”En EU-ram för bolagsstyrning” ([2]). Dessa samråd ledde sedan till att ”Handlingsplan: Europeisk bolagsrätt och företagsstyrning – ett modernt regelverk för mer engagerade aktieägare och hållbara företag” ([3]) offentliggjordes 2012.

2.2 Direktivet bygger på en konsekvensbedömning där man behandlar brister i förhållandet mellan huvudaktörerna i företagsstyrningen, det s.k. förhållandet mellan huvudman och agent. Med detta avses förhållandet mellan agenter (direktörer) och huvudmän (aktieägare såsom institutionella investerare, kapitalförvaltare och röstningsrådgivare). I konsekvensbedömningen fastställs bl.a. följande fem brister: i) otillräckligt engagemang från institutionella investerare och kapitalförvaltare, ii) bristande samband mellan direktörernas ersättning och prestationer, iii) aktieägarnas bristande tillsyn över transaktioner mellan närstående parter, iv) bristande öppenhet hos röstningsrådgivare och v) svårigheter och kostnader när investerarna ska utöva de rättigheter de har genom sina innehav.

2.3 För vart och ett av dessa problem betraktar kommissionen de relevanta politiska alternativen och väljer fem uppsättningar politiska åtgärder enligt följande:

1) Obligatorisk öppenhet för institutionella investerare och kapitalförvaltare vad gäller deras röstning och engagemang och vissa aspekter av arrangemangen för kapitalförvaltning.

2) Offentliggörande av ersättningspolicy och individuella ersättningar i kombination med rösträtt för aktieägare.

3) Ökad öppenhet och oberoende granskning av mer betydande transaktioner med närstående parter och krav på aktieägarnas godkännande av de mest omfattande transaktionerna.

4) Bindande krav på offentliggörande av röstningsrådgivares metod och intressekonflikter.

5) Inrättande av en ram som gör det möjligt för börsnoterade företag att identifiera sina aktieägare med krav på att intermediärer skyndsamt överför information som avser aktieägare och underlättar utövandet av aktieägarrättigheter.

3. **Åtgärderna i direktivet**

3.1 Vad gäller aktieägarnas öppenhet ålägger kommissionen institutionella investerare att redovisa hur deras investeringsstrategi förhåller sig till deras ansvarsförbindelser och hur den bidrar till tillgångarnas utveckling på längre sikt. Om en institutionell investerare utnyttjar en kapitalförvaltare måste den dessutom offentliggöra de viktigaste inslagen i denna överenskommelse, t.ex. anpassningen mellan kapitalförvaltaren och den institutionella investeraren, investeringsstrategierna, strategins tidshorisont, utvärderingen av kapitalförvaltarens resultat samt den avsedda portföljens omsättningshastighet. Kapitalförvaltarna kommer också att vara skyldiga att varje halvår redovisa för de institutionella investerarna hur deras investeringsstrategi överensstämmer med överenskommelsen.

3.2 När det gäller sambandet mellan direktörernas ersättning och prestationer befarar kommissionen att avsaknaden av effektiv tillsyn över direktörernas ersättning kan försämra företagets långsiktiga resultat. Styrelserna eller tillsynsorganen utarbetar ersättningspolicyn. Börsnoterade företag kommer att åläggas att offentliggöra detaljerade uppgifter om ersättningspolicyn och enskilda direktörers ersättning. Aktieägarna kommer att få rätt att godkänna ersättningspolicyn och tillämpningen av den under det föregående året. I det föreslagna direktivet överlåts det åt företaget och dess aktieägare att besluta om nivån på och villkoren för ersättningen.

([1]) COM(2010) 284 final.
([2]) COM(2011) 164 final.
([3]) COM(2012) 740 final.

3.3 Frågan om transaktioner mellan närstående parter fokuserar på att aktieägarna vanligen inte förfogar över tillräcklig information om föreslagna transaktioner av denna typ eller lämpliga mekanismer för att motsätta sig (oetiska) transaktioner. Börsnoterade företag kommer därför att åläggas att begära aktieägarnas godkännande av transaktioner mellan närstående parter som motsvarar mer än 5 % av företagens tillgångar. De måste också offentliggöra sådana transaktioner om de omfattar mer än 1 % av tillgångarna, och transaktionerna ska granskas av en oberoende tredje part. Undantag kommer att medges för transaktioner mellan ett företag och gruppmedlemmar som är helägda av företaget.

3.4 Röstningsrådgivare ger investerare rekommendationer om hur de ska rösta vid börsnoterade företags bolagsstämmor. Röstningsrådgivare har främst börjat användas p.g.a. de komplexa frågorna i samband med investerares aktieinnehav, särskilt i gränsöverskridande fall. Röstningsrådgivare ger rekommendationer till investerare med mycket globaliserade och diversifierade portföljer och har betydande inflytande på röstningsbeteendet och således företagsstyrningen. Under arbetet med konsekvensbedömningen har kommissionen funnit att det finns skäl att ifrågasätta dels om råden från röstningsrådgivarna är korrekta och håller tillräcklig kvalitet, dels röstningsrådgivarnas hantering av frågor som rör intressekonflikter. Det finns ingen reglering på EU-nivå av röstningsrådgivares verksamhet, men i vissa medlemsstater finns det icke-bindande uppförandekoder. Röstningsrådgivarna kommer att åläggas att vidta åtgärder för att garantera att deras röstningsrekommendationer är korrekta och tillförlitliga, att de bygger på en grundlig analys av all relevant information och att de inte påverkas av några faktiska eller potentiella intressekonflikter. Röstningsrådgivarna lär för närvarande ansöka om Esmas godkännande av en frivillig uppförandekod, vilket bör välkomnas.

3.5 Investerare, särskilt de med gränsöverskridande aktieinnehav, möter svårigheter när det gäller att utöva de rättigheter de har genom sina aktier. Dessa svårigheter beror främst på företagens bristande förmåga att identifiera investerarna korrekt, bristfällig förmedling av information från företagen till aktieägarna i rätt tid samt prisdiskriminering av gränsöverskridande innehav. Medlemsstaterna kommer att åläggas att se till att intermediärerna erbjuder börsnoterade företag möjligheten att identifiera sina aktieägare. Börsnoterade företag som väljer att inte kommunicera direkt med aktieägarna kommer att åläggas att tillhandahålla och leverera information som avser utövandet av de rättigheter som uppkommer genom aktierna till en intermediär i standardiserad form och i rätt tid. Intermediärerna åläggs i sin tur att underlätta utövandet av aktieägarrättigheter, inklusive rösträtt, av aktieägarna eller för deras räkning och att informera aktieägarna i enlighet med detta.

4. **Kommentarer till direktivet**

4.1 Enligt kommissionen kommer åtgärderna i det föreslagna direktivet troligen leda till en enbart marginell ökning av den administrativa bördan för börsnoterade företag. I den mån som åtgärderna medför ett krav på företagen att i rätt tid ge aktieägarna relevant information, utgör de god praxis och bör därför betraktas mot denna bakgrund. När det gäller mindre börsnoterade företag hyser EESK betänkligheter beträffande risken för en ytterligare administrativ börda. Kommissionen åtar sig visserligen att utvärdera direktivet efter fem års tillämpning, men EESK anser att eftersom förslagen troligen kommer att träda i kraft tidigast om 18 månader bör utvärderingen göras tidigare.

4.2 När det gäller ersättningspolicyn och sambandet mellan direktörernas ersättning och prestationer stöder EESK kommissionens förslag att förbättra aktieägarnas tillsyn över direktörernas ersättning ([4]). Även om nivån på den ersättning som ska betalas ut förblir en styrelsefråga, torde kravet på en omröstning bland aktieägarna öka engagemanget mellan styrelsen och aktieägarna.

4.3 Argumentet att ökad öppenhet om investeringsstrategiernas inverkan kommer att leda till att investerarna fattar mer välgrundade beslut och troligen blir mer engagerade i de företag som de investerar i är logiskt. Om man lyckas skapa ett långsiktigare aktieägarengagemang bör detta bidra till att förbättra företagens effektivitet och resultat.

([4]) EUT C 271, 19.9.2013, s. 70.

4.4 Dessa förslag är förenliga med de delar av kapitalkravsdirektivet (CRD IV) ([5]) och kapitalkravsförordningen ([6]) som avser ersättningar och kompletterar även de gällande bestämmelserna för institutionella investerare och kapitalförvaltare enligt direktiven om fondföretag, marknader för finansiella instrument (MiFID) och AIF-förvaltare. Det här direktivet bör bedömas mot bakgrund av detta mycket bredare reformerade regelverk.

4.5 Dessutom är dessa förslag väl avpassade till EU:s övergripande ram för företagsstyrning, där medlemsstaterna ges möjlighet att tillämpa en ram som är närmare anpassad till deras individuella seder och bruk. Den uttryckligen gränsöverskridande inriktningen på vissa av förslagen i direktivet visar på behovet av EU-bestämmelser om öppenhet och engagemang.

4.6 Samtidigt som EESK godtar att de föreslagna ändringarna av direktivet om aktieägares rättigheter till största delen syftar till att främja ett bättre långsiktigt aktieägarengagemang, anser kommittén att detta långsiktiga engagemang bör omfatta alla berörda parter, även anställda, och föreslår att kommissionen funderar på hur de anställda kan göras mer delaktiga i uppbyggnaden av ett långsiktigt värde ([7]).

4.7 I sina förslag uppger kommissionen att ”det övergripande syftet med det nuvarande förslaget om en översyn av direktivet om aktieägares rättigheter är [...] att bidra till EU-företagens långsiktiga hållbarhet, skapa en attraktiv miljö för aktieägarna och stärka gränsöverskridande röstning genom att förbättra investeringskedjans effektivitet och på så vis bidra till tillväxt, ökad sysselsättning och EU:s konkurrenskraft”, i kombination med den pågående reformen av finanssektorn. En radikal förändring pågår, där tonvikten ligger på att ändra kulturen i de europeiska bolags- och finanssektorerna från fokus på kortsiktiga resultat till ett mer hållbart långsiktigt investeringsperspektiv. Detta är ingen enkel uppgift. I den mån som kulturen kan ändras genom lagstiftning rör sig kommissionen i rätt riktning.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

([5]) EUT L 176, 27.6.2013, s. 338.
([6]) EUT L 176, 27.6.2013, s. 1.
([7]) EUT C 161, 6.6.2013, s. 35.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin”

COM(2014) 168 final

(2014/C 451/15)

Föredragande: **Michael SMYTH**

Medföredragande: **Vincent FARRUGIA**

Den 14 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 rådet och Europaparlamentet om långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin”

COM(2014) 168 final.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 139 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK stöder generellt detta meddelande från kommissionen som följer upp grönboken om långsiktig finansiering av den europeiska ekonomin ([1]). Det står för en positiv utveckling i den politiska debatten om hur man bäst ska hantera de långsiktiga investeringsbehoven i Europa.

1.2 EESK förstår att kommissionen måste verka inom sina kompetensområden samtidigt som den uppmuntrar lämpliga institutionella och politiska förändringar på global nivå och medlemsstatsnivå. Detta är särskilt viktigt när det gäller nationell och internationell lagstiftning som påverkar de långsiktiga investeringsbesluten. I många medlemsstater gynnar skattesystemen till exempel skuldfinansiering av företag, vilket uppmuntrar företagen att sätta sig i skuld i stället för att använda eget kapital som finansieringskälla. I syfte att uppnå en mer diversifierad och stabil långsiktig företagsfinansiering måste medlemsstaterna uppmuntras att i högre grad använda eget kapital till investeringar. Kommissionen bör fortsätta att styra utvecklingen i denna riktning.

1.3 De flesta av de förslag som kommissionen lägger fram i meddelandet är goda och i överensstämmelse med främjandet av investeringar på längre sikt, men det kommer att ta tid att genomföra dem. Det behövs nya instrument för långsiktiga investeringar (såsom EU 2020-projektobligationer), och EESK uppmanar kommissionen att snabbt komma igång med genomförandet.

1.4 För att främja mer långsiktiga investeringar i ekonomin är det mycket viktigt att bankunionen fullbordas. Den monetära politiken bör gynna långsiktiga investeringar med hjälp av lämpliga räntor, såväl för investerare som för sparare. EESK välkomnar kommissionens åtagande att undersöka de fragmenterade flödena av sparkapital över gränserna samt att bedöma möjligheten att utveckla en EU-omfattande sparprodukt.

1.5 EESK anser att det nu finns en unik möjlighet att utforma, utveckla och genomföra en EU-ram för långsiktiga investeringar på grundval av ett gediget analytiskt arbete vid bland annat kommissionen, International Institute of Finance och Group of Thirty. Hindren för hållbara långsiktiga investeringar är välkända och måste avlägsnas. Det handlar om fem centrala utmaningar:

— Att få investerarna att anlägga ett längre perspektiv i sina investeringsbeslut.

— Att skapa nya intermediärer och nya instrument för långsiktiga investeringar.

([1]) COM(2013) 150 final/1 och COM(2013) 150 final/2.

— Att utveckla marknaderna för skulder och eget kapital för att bredda utbudet av finansieringsinstrument.

— Att se till att kapitalflödet över gränserna sker under ordnade former och gynnar långsiktiga investeringar.

— Att utveckla bättre systemanalys vid utformningen av framtida lagstiftning.

EESK skönjer framsteg mot dessa mål i meddelandet och uppmanar kommissionen att fortsätta och även påskynda denna utveckling i sina kommande förslag om långsiktiga investeringar.

2. **Uppföljning av grönboken om långsiktiga investeringar**

2.1 Meddelandet är ett genomtänkt svar från kommissionen på det lyckade samrådsförfarandet till följd av offentliggörandet av grönboken om lånsiktiga investeringar i den europeiska ekonomin i mars 2013 ([2]). I meddelandet lägger kommissionen fram ett antal förslag och åtgärder som syftar till att röja undan hinder som ligger i vägen för mer omfattande privata och offentliga långsiktiga finansieringskällor. Kommissionen anser att bankerna även fortsättningsvis kommer att spela en viktig roll för långsiktiga investeringar, men att alternativa källor som inte är banker, t.ex. offentlig finansiering, institutionella investerare (försäkringsbolag och pensionsfonder), traditionella eller alternativa investeringsfonder, statsägda förmögenhetsfonder osv. måste uppmuntras att tillhandahålla sådana investeringar.

2.2 De åtgärder som föreslås i meddelandet är inriktade på

i) mobilisering av privat långsiktig finansiering,

ii) bättre användning av de offentliga finanserna,

iii) utveckling av kapitalmarknaderna,

iv) förbättrad tillgång till finansiering för små och medelstora företag,

v) privat finansiering av infrastruktur och

vi) stärkande av den allmänna miljön för hållbar finansiering.

Kommissionen har också offentliggjort ett förslag till översyn av direktivet om tjänstepensionsinstitut ([3]) för att stödja en fortsatt utveckling av tjänstepensioner, en viktig långsiktig institutionell investeringsform i EU, samt ett meddelande om gräsrotsfinansiering ([4]) för små och medelstora företag.

3. **Föreslagna åtgärder**

3.1 *Mobilisering av privat långsiktig finansiering*

3.1.1 Det är oundvikligt att det uppstår spänning mellan å ena sidan behovet av skärpta kapital- och likviditetskrav för bankerna i syfte att öka deras motståndskraft, och å andra sidan önskan om att inte införa alltför omfattande restriktioner för bankerna, vilket skulle kunna avskräcka dem från att tillhandahålla realekonomin långsiktig finansiering. Att åstadkomma rätt balans mellan dessa båda viktiga mål för den offentliga politiken är inte lätt. Kommissionen kommer att undersöka huruvida kapitalkravsförordningen är lämplig när det gäller långsiktig finansiering och se över i vilken utsträckning förslagen avseende likviditetstäckningskvoten och den stabila nettofinansieringskvoten kan hindra banksektorns långsiktiga finansiering.

3.1.2 Kommissionen är av uppfattningen att när väl bankreformerna och bankunionen har fullbordats, kommer förtroendet för finanssektorn att återställas och den finansiella fragmenteringen minskas avsevärt. Framför allt borde den uppsättning förslag som nyligen lagts fram om en strukturell bankreform, som skulle åtskilja centrala finansaktiviteter från mer riskfylld spekulation, göra det möjligt för bankerna att återta sin traditionella roll ([5]). I sitt yttrande om omstruktureringspaketet stöder EESK kommissionens förslag.

([2]) COM(2013) 150 final/1 och COM(2013) 150 final/2.
([3]) COM(2014) 167 final.
([4]) COM(2014) 172 final.
([5]) Dessa förslag behandlas i EESK:s yttrande "Reform av bankernas struktur" (ännu ej publicerat i EUT).

3.1.3 Det kanske mest intressanta inslaget i meddelandet avser nya bestämmelser för försäkringsbolag och pensionsfonder när det gäller långsiktiga investeringar. En reformerad version av Solvens II träder i kraft i början av 2016 och ska göra det möjligt för försäkringsbolag att investera i alla typer av tillgångar enligt aktsamhetsprincipen. Det skulle kunna bidra till utvecklingen av hållbara marknader för värdepapperiserade instrument. När det gäller pensionsfonderna finns det förslag om att i partnerskap med Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) utveckla ett ramverk som ska leda fram till att det inrättas en inre marknad för individuella pensioner i EU, och därigenom skulle mer långsiktiga besparingar mobiliseras.

3.1.4 När det gäller att mobilisera mer privat finansiering för långsiktiga investeringar rekommenderar EESK att kommissionen även utför en genomförbarhetsstudie avseende användningen av nationella fonder vid sidan av mer traditionell långsiktig finansiering som pensionsfonder och stora försäkringsbolag.

3.1.5 I sin reaktion på grönboken ([6]) rekommenderade EESK att kommissionen skulle överväga att inrätta ett sparinstrument på EU-nivå för att öka det långsiktiga sparandet. Kommissionen kommer nu att genomföra en studie över hindren för inrättandet av ett sådant gränsöverskridande sparinstrument på EU-nivå.

3.2 *Bättre användning av de offentliga finanserna*

3.2.1 När det gäller frågan om en effektivare användning av offentliga medel för långsiktiga investeringar åtar sig kommissionen att vidta åtgärder som ska uppmuntra till större samarbete mellan nationella och regionala utvecklingsbanker, EIB/EIF och andra multilaterala utvecklingsbanker som exempelvis Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD). Nyligen inrättades Strategic Banking Corporation of Ireland, som är ett samriskföretag mellan den irländska staten, EIB och banken KfW ([7]), som kommer att kunna låna ut cirka 800 miljoner euro till irländska små och medelstora företag. Det är ett bra exempel på denna strategi. Det finns även ett liknande förslag när det gäller bättre samordning och samarbete mellan nationella exportkreditinstitut. Dessa förslag bör välkomnas.

3.3 *Utveckling av kapitalmarknaderna*

3.3.1 Många av kommissionens förslag ämnar komma till rätta med problemet med underutvecklade kapitalmarknader i Europa. I meddelandet noteras att även om företagsobligationsmarknaden har vuxit de senaste åren, är den fortfarande (tillsammans med aktiemarknaden) fragmenterad och inte tillräckligt attraktiv för små och medelstora företag och midcapföretag när det gäller långsiktig finansiering. Som reaktion på denna fragmentisering åtar sig kommissionen att genomföra en lämplighetsstudie för att se om det krävs ytterligare åtgärder, utöver MiFID 2 ([8]), för att göra det möjligt att skapa en likvid och öppen sekundärmarknad för handel med företagsobligationer. Det finns även ett åtagande om att undersöka om tillåtlighetskriterierna för fondbolagens investeringar ([9]) kan utsträckas till att även omfatta värdepapper som börsnoterats på tillväxtmarknader för små och medelstora företag.

3.3.2 Sedan finanskrisen började har värdepapperisering på sikt automatiskt förknippats med de amerikanska subprimelånen och de kreditkorgar av typen CDO (collateralised debt obligations) och kreditswappar som de resulterade i. Det katastrofala misslyckandet på derivatmarknaden förorsakades inte av värdepapperiseringen av finansiella tillgångar i sig, utan av den bristande regleringen av dessa, avsaknaden av förståelse och girighet från både köparnas och säljarnas sida. Värdepapperisering har nu åter en stadig plats på dagordningen för politikens utformning. Kraven på kvarhållande av risk har funnits i hela EU sedan 2011, och informationsskyldigheten som ska ge investerarna bättre förståelse för de instrument de investerar i har stärkts. Enligt kommissionens uppfattning finns det nu utrymme för att etablera hållbara värdepapperiseringsmarknader med en lämplig differentiering på grundval av tillsynsskäl av de olika värdepapper med bakomliggande tillgångar (ABS) som utgör föremål för handel. EESK stöder i princip en successiv användning av värdepapperisering, men vill mana till försiktighet för att säkerställa att de används på ett välreglerat sätt.

3.3.3 Kommissionen lovar att samarbeta med Baselkommittén och Internationella organisationen för värdepappersstillsyn (Iosco) för att utveckla och införa globala standarder om regler för kvarhållande av risk, insyn och enhetlighet på värdepapperiseringsmarknaden. Kommissionen kommer även att se över behandlingen av säkerställda obligationer i kapitalkravsförordningen till slutet av året för att lägga grunden för en integrerad europeisk marknad för säkerställda obligationer. Denna översyn kommer i sin tur att påskynda en studie om ett europeiskt regelverk för säkerställda obligationer.

([6]) EUT C 327, 12.11.2013, s. 11.
([7]) En statligt ägd tysk utvecklingsbank.
([8]) Direktivet om marknader för finansiella instrument.
([9]) Företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper, direktiv 2001/107/EG och 2001/108/EG.

3.3.4 Frågan om privata placeringar tas upp i meddelandet, och eftersom de ses som ett realistiskt alternativ till bankkrediter och emission av offentliga företagsobligationer kommer kommissionen att analysera bästa praxis på marknaderna för privata placeringar i Europa och på andra ställen i världen samt utarbeta förslag till en mer utbredd användning av sådana placeringar i EU.

3.4 *Förbättrad tillgång till finansiering för små och medelstora företag*

3.4.1 I meddelandet berörs även den knepiga frågan om hur man ska förbättra tillgången till finansiering på lång sikt för små och medelstora företag. Denna fråga ingick i handlingsplanen om finansiering av små och medelstora företag från 2011 och vissa begränsade framsteg har gjorts sedan dess. Bristen på adekvat, jämförbar, pålitlig och lätt tillgänglig kreditinformation om små och medelstora företag anges som det största hindret för tillgången till kapitalmarknaderna. Ett av skälen till dessa brister är de nationella informationskällornas fragmenterade karaktär.

3.4.2 I en ny, inflytelserik studie ([10]) som utarbetats av International Institute of Finance uppges denna asymmetri som ett stort hinder för små och medelstora företags finansiering på både kort och lång sikt. IIF föreslår en rad åtgärder för att minska dessa hinder. Bland initiativen finns ökad användning av digitala arkiv med standardinlämning för företagsregister, statistiska byråer, samt bankers och andra långivares kreditprövningar. Dessa nationella arkiv med kreditriskupplysningar bör samordnas med European Data Warehouse, vilket på sikt kan leda fram till ett europeiskt centralt kreditregister. IIF menar att det bör införas EU-täckande standarder för informationsinsamling och rapportering för att möjliggöra jämförande analyser mellan företag och tvärnationella analyser. Bättre och mer aktuell information om små och medelstora företags ekonomiska resultat bör kunna ge långivare möjlighet till bättre riskbedömning och mer adekvat riskprissättning. IIF:s förslag är mycket mer långtgående än kommissionens, och EESK uppmanar kommissionen att omedelbart ta itu med dessa nationella informations- och sekretessfrågor.

3.4.3 EESK ser positivt på att man tilldelar de regionala utvecklingsorganen en roll vid utvärderingen av riskerna när det gäller små och medelstora företag. De flesta EU-regioner har sådana regionala utvecklingsorgan, och somliga tillhandahåller redan finansiering i form av eget kapital och lån till små och medelstora företag. Dessa regionala utvecklingsorgan har ofta bättre kunskap om de små och medelstora företagen och deras ägare och ledning än vad bankerna har, och EESK rekommenderar att kommissionen undersöker deras potentiella roll som lokala riskbedömare.

3.4.4 Det finns även ett åtagande från kommissionens sida om att återuppliva dialogen mellan banker och små och medelstora företag med målet att öka dessa företags förståelse för finansmarknaden, inte minst i fråga om tolkning av bankernas svar på låneansökningar. IIF:s studie går steget längre och rekommenderar att de små och medelstora företagen ska få kunskap om tillgängliga finansieringsalternativ och fördelarna med att delta i alternativa finansieringsprogram. EESK ställer sig bakom detta.

3.5 *Locka till sig privat finansiering av infrastruktur*

3.5.1 Kommissionen ser bristen på enhetlighet i tillgängliga paneuropeiska uppgifter om infrastrukturlånens utveckling som ett hinder för den privata sektorn att ta större del i infrastrukturinvesteringar. Relevanta uppgifter hindras ofta från att cirkulera på grund av att banker och privata investerare anser dem kommersiellt känsliga eller konfidentiella. Kommissionen åtar sig att utvärdera lämpligheten av att på frivillig basis offentliggöra befintlig information om de nationella, regionala och kommunala myndigheternas planer och projekt avseende infrastrukturinvesteringar, via en gemensam portal. En liknande metod för att ställa heltäckande och standardiserad kreditstatistik om infrastrukturlån till förfogande via en kontaktpunkt föreslås också. EESK stöder dessa åtgärder.

3.6 *Stärka den allmänna miljön för hållbar finansiering*

3.6.1 Förutom de specifika åtgärder som diskuteras ovan granskar kommissionen även ett mer allmänt regelverk för hållbar finansiering vad gäller företagsstyrning, redovisning, skattesystem och rättssystem. Kommissionen kommer att överväga att lägga fram ett förslag om översyn av direktivet om aktieägares rättigheter för att bättre integrera de institutionella investerarnas, kapitalförvaltarnas och företagens långsiktiga intressen. EESK ställer sig bakom denna översyn av direktivet om aktieägarnas rättigheter för att uppmuntra mer långsiktiga åtaganden från aktieägarna.

([10]) Restoring Financing and Growth to Europe's SMEs (2013).

3.6.2 Det kommer också att ske en bedömning av systemen för de anställdas aktieägande och ekonomiska deltagande i hela EU i syfte att identifiera hinder för gränsöverskridande genomförande av sådana system och att utforma åtgärder för att komma tillrätta med dessa hinder. Det finns också ett åtagande om att överväga lämpligheten av att använda verkligt värde i den omarbetade IFRS 9-standarden, framför allt när det gäller affärsmodeller för långsiktig investering. Dessutom kommer kommissionen att genomföra ett samråd senare under året för att undersöka möjligheterna till förenklade redovisningsregler för börsnoterade små och medelstora företags årsredovisningar samt behovet av en komplett självständig redovisningsstandard för icke börsnoterade små och medelstora företag.

3.6.3 I meddelandet uppmärksammar kommissionen den förmånliga skattebehandlingen av skuldfinansiering i de flesta av EU:s medlemsstater. Detta kan uppmuntra företagen att skuldsätta sig ännu mer i stället för att använda eget kapital. Kommissionen har ingen behörighet på detta område och i meddelandet anges enbart att den genom landsspecifika rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen kommer att uppmuntra till ökad andel finansiering via eget kapital. Slutligen kommer kommissionen att se över den nyligen utfärdade rekommendationen om tidig omstrukturering av livskraftiga företag och principen om en ”andra chans” för insolventa företagare samt tillämplig lag för frågorna i samband med tredjepart när det gäller överlåtelse av fordran. Det finns mycket litet att anmärka på dessa förslag.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Ett öppet och säkert EU”

COM(2014) 154 final

(2014/C 451/16)

Föredragande: **José Isaías Rodríguez García-Caro**

Den 14 mars 2014 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Ett öppet och säkert EU”.

COM(2014) 154 final.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 85 röster för, 1 röst emot och 7 nedlagda röster.

1. **Slutsatser**

1.1 I linje med Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ståndpunkt som framhållits i yttrandena om kommissionens meddelanden om Haagprogrammet ([1]) och därefter om Stockholmsprogrammet ([2]) anser EESK att utgångspunkten för politiken på området frihet, säkerhet och rättvisa bör utgöras av skyddet av de grundläggande rättigheter som garanteras genom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Kommittén anser att den politik som EU-institutionerna förordar bör säkerställa jämvikten mellan de grundläggande rättigheterna och säkerheten. I EU-domstolens dom beträffande direktiv 2006/24/EG4 om lagring under minst sex månader av uppgifter om EU-medborgarnas utnyttjande av elektroniska kommunikations- eller telefonitjänster fastställs att detta direktiv är ogiltigt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. EU-domstolen anser emellertid att lagring av data är ett legitimt mål som tjänar allmänintresset.

1.2 Kommittén noterar med oro den ökande intolerans, rasism och främlingsfientlighet som Europas invandrare utsätts för och konstaterar också att skyddet av de grundläggande rättigheterna i vissa medlemsstater kan vara på väg att försämras. Likabehandling och strategier för att bekämpa diskriminering utgör pelarna i integrationspolitiken. EESK föreslår att en kommissionsledamot får ansvaret för att synliggöra, stärka och anta åtgärder för att främja skyddet av de grundläggande rättigheterna.

1.3 Kommittén anser också att EU bör framhålla vikten av att konsolidera ett internationellt system som underlättar och reglerar invandring och rörlighet, på grundval av FN:s konventioner om mänskliga rättigheter, konventionen om barnets rättigheter, konventionen om migrerande arbetstagares rättigheter och Internationella arbetsorganisationens konventioner.

1.4 EESK är som representant för det organiserade civila samhället en samtalspartner som bör beaktas och som bör delta i alla diskussioner mellan kommissionen, Europaparlamentet och rådet om ett öppet och säkert EU.

([1]) EUT C 65, 17.3.2006, s. 120-130.
([2]) EUT C 128, 18.5.2010, s. 80-88.

1.5 EESK anser att kommissionens meddelande borde ha haft en mer praktisk inriktning. Det innehåller idéer som vi menar borde förtydligas och struktureras. Vi anser likaså att man i meddelandet borde ha lagt särskild tonvikt vid de huvudsakliga problem som i nuläget hindrar EU från att bli mer öppet och säkert.

1.6 Invandrarna bidrar på ett positivt sätt till den ekonomiska och sociala utvecklingen i Europa, som står inför en stor demografisk utmaning på grund av den åldrande befolkningen. EU lider av en allvarlig ekonomisk kris och hög arbetslöshet, men även i denna situation behövs nya invandrare på arbetsmarknaden i flera medlemsstater. De strukturella problem som orsakas av den demografiska situationen riskerar att förvärras när vi har kommit till rätta med krisen och den ekonomiska konjunkturen vänder, om vi inte har en ordentlig invandringspolitik och inte vidtar åtgärder.

1.7 EU bör inrätta ett gemensamt asylsystem med en harmoniserad lagstiftning, på grundval av de bestämmelser som fördraget fastställer för en gemensam politik på detta område. Dublinkonventionen bör ersättas av ett system med större solidaritet inom EU, och som även beaktar de asylsökandes egna önskemål.

1.8 EESK anser att man för att uppnå en trovärdig hantering av irreguljär migration och återvändande måste agera kraftfullt med alla tillgängliga instrument mot organiserade kriminella nätverk som sysslar med människohandel och människosmuggling. Vi är övertygade om att det kommer att krävas en bättre samordning mellan medlemsstaterna för att dra nytta av befintliga medel och instrument i kampen mot dem som på brottslig väg främjar och underlättar irreguljär immigration.

1.9 EU bör ta ansvar för kontrollen av de yttre gränserna, dvs. hela Europeiska unionens gränser inom Schengenområdet. Man bör prioritera såväl skyddet av människors liv när de befinner sig i fara som respekten för den gällande lagstiftningen, och Frontex bör bli en europeisk gränsbevakningstjänst.

1.10 EESK föreslår att Europol skall omvandlas till en europeisk byrå som står under en politisk eller rättslig myndighet på EU-nivå och inte begränsas till dess nuvarande roll som samordnare, utan i stället snarast möjligt ges operativ kapacitet att i hela EU göra utredningar i samarbete med medlemsstaternas polismyndigheter.

2. **Inledning**

2.1 Trots att det bara har gått några år sedan lanseringen av Stockholmsprogrammet för ”ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd”, har genomförandet av vissa av de åtgärder som föreslås i programmet gjort det möjligt för EU att utveckla strategier som syftar till ett mer öppet och säkert samhälle för alla som lever inom Europeiska unionens område med frihet och samförstånd. Det handlar om ett EU där det inte finns utrymme för, och där man inte på något sätt godkänner eller tolererar minsta antydan till diskriminering, rasism eller främlingsfientlighet.

2.2 Förstärkningen av Schengenområdet, avtalet om ett gemensamt europeiskt asylsystem, den förbättrande gemensamma viseringspolitiken, det förstärkta europeiska samarbetet i kampen mot de aspekter av organiserad brottslighet som är farligast för människor (terrorism, människosmuggling, it-brottslighet etc.), och det förstärkta samarbetet med tredjeländer på migrationsområdet har lett till stora framsteg, som dock är otillräckliga.

2.3 I denna alltmer hopkopplade värld med större ömsesidigt beroende, där informationsflödet aldrig stannar upp och de utmaningar som vi ställs inför ibland dyker upp helt oväntat, måste vi utveckla och fördjupa arbetet med att uppnå högre nivåer av frihet och säkerhet, såväl för EU-medborgarna som för människor utanför EU som vill komma till och integreras i vårt samhälle för att bidra med sitt arbete, berika våra värderingar och förbättra sina egna levnadsvillkor.

2.4 Eftersom slutet närmar sig för den period av Stockholmsprogrammet ([3]) om vilken EESK har avgett sitt obligatoriska yttrande ([4]), bör vi svara på den fråga som ställs i kommissionens meddelande: Hur ska vi säkerställa ett öppet och säkert Europa?

([3]) EUT C 115, 4.5.2010.
([4]) EUT C 128, 18.5.2010, s. 80-88.

2.5 Den 8 april 2014 ogiltigförklarade Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) ([5]) direktiv 2006/24/EG ([6]), som innebar att medlemsstaterna var tvungna att ålägga leverantörer av kommunikationstjänster och kommunikationsnät att under minst sex månader lagra uppgifter om EU-medborgarnas utnyttjande av elektroniska kommunikations- eller telefonitjänster. EU-domstolen ansåg att direktivet, genom att kräva att dessa uppgifter skulle lagras och genom att ge behöriga nationella myndigheter tillgång till dessa uppgifter, utgjorde ett synnerligen allvarligt ingrepp i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter. Det förhållandet att lagring och senare användning av uppgifterna kunde ske utan att abonnenten eller den registrerade användaren underrättades härom kunde ge berörda personer en känsla av att deras privatliv stod under konstant övervakning. Domstolen ansåg att lagring av trafikuppgifter (och därmed indirekt direktivet) innebar ett allvarligt intrång i den grundläggande rätt till respekt för privatlivet som fastställs i artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. EU-domstolens dom av den 8 april 2014 bekräftar betydelsen för EU-projektet av att respektera EU-medborgarnas rättigheter och friheter. EU-domstolen, som ogiltigförklarat direktivet på grundval av proportionalitetsprincipen, anser emellertid att lagring av data är ett legitimt mål som tjänar allmänintresset.

3. **Kommissionens meddelande**

3.1 Meddelandet är resultatet av diskussioner som alla institutioner och aktörer som berörs av denna EU-politik deltog i. De lämnade sina bidrag vid konferensen ”Open and Safe Europe: What’s next”, som hölls i Bryssel i januari 2014 med deltagande av EESK, och vid ett mycket omfattande offentligt samråd.

3.2 Meddelandet innehåller en inledning, där kommissionen kort sammanfattar färdplanen och de framsteg som gjorts i fråga om de ambitiösa målen i Stockholmsprogrammet. Dessa ligger till grund för den andra delen av dokumentet, där ett antal politiska prioriteringar tas upp.

3.3 Prioriteringarna har delats upp på följande sätt:

— En effektiv migrations- och mobilitetspolitik.

— Schengen, visering och de yttre gränserna

— Det gemensamma europeiska asylsystemet i praktiken.

— En starkare övergripande strategi för migration och rörlighet.

— Ett Europa som ger skydd.

4. **Synpunkter**

4.1 *En effektiv migrations- och mobilitetspolitik*

4.1.1 Under årens lopp har EESK vid flera tillfällen yttrat sig om migrations-, rörlighets- och integrationspolitiken. Vi vill därför framhålla dessa yttranden, i synnerhet de förslag som fortfarande inte har beaktats. I detta sammanhang instämmer EESK helt och fullt i att man i så hög grad som möjligt bör utnyttja fördelarna med migration och integration, eftersom detta med all säkerhet kan leda till en smart och hållbar tillväxt för alla, vilket också framgår av kommissionens dokument. Vi får emellertid inte glömma att rasistiska och främlingsfientliga ideologier är på frammarsch i Europa och att vi måste ha nolltolerans mot sådana rörelser. Kampen mot diskriminering, rasism och främlingsfientlighet bör prioriteras i alla åtgärder som övervägs för att skapa en mer öppen och säker union.

4.1.2 Att attrahera begåvningar och högkvalificerade arbetstagare, att dra till sig och behålla studenter från tredjeländer som längre fram kan börja arbeta i EU, att underlätta erkännandet av kvalifikationer i dessa länder och att hjälpa potentiella emigranter i deras ursprungsländer så att de lättare kan komma in i EU är viktiga åtgärder av stor betydelse när det gäller att berika unionens medlemsstater intellektuellt och ekonomiskt, och de bör därför stödjas av EESK. Vi måste dock vara medvetna om följande: att rekrytera begåvningar och kvalificerade personer från tredjeländer med stor kapacitet att generera intellektuellt värde och välstånd kan inte likställas med att rekrytera personer från länder som kämpar för sin utveckling och för att förbättra sitt välstånd och välbefinnande. Det senare kan vara en utmärkt strategi för unionens medlemsstater, men för länderna utanför EU kan det innebära en förlust av värdefullt humankapital. EU och tredjeländerna måste samarbeta inom ramen för partnerskapen för rörlighet.

([5]) *http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054es.pdf*

([6]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG, (EUT L 105, 13.4.2006, s. 54).

4.1.3 EESK oroas över de konsekvenser som denna strategi kan komma att få i tredjeländer under utveckling som behöver behålla ett välutbildat och kvalificerat humankapital för att ta sig ur den utsatta situation de befinner sig i. Att dra till sig detta humankapital och samtidigt vidta kompenserande åtgärder i ursprungsländerna för att inte påverka deras tillväxt måste vara en prioritering när politiken för att locka kompetens utifrån till EU utformas. Man bör komma ihåg att det inte är någon långsiktig lösning att locka människor från underutvecklade länder till EU för att de ska få en bättre framtid, arbete och bättre levnadsvillkor. Lösningen är att arbeta för att deras hemländer ska nå en sådan utvecklingsnivå att medborgarna inte ser emigration som enda möjlighet till försörjning.

4.1.4 Den kompletterande och oupplösliga kopplingen mellan integration och invandring erkändes av rådet för rättsliga och inrikes frågor redan i juni 2007. Under åren har EESK uttalat sig i olika yttranden om denna fråga och har upprepade gånger redovisat sina synpunkter. I dessa svåra ekonomiska tider är det särskilt viktigt att komma ihåg att *"[l]ikabehandling och strategier för att bekämpa diskriminering utgör pelarna i integrationspolitiken"*. Denna rekommendation utgör en del av EESK:s förberedande yttrande om "Integrering av invandrande arbetstagare" ([7]) som utarbetandes 2010. Detta yttrande är fortfarande fullt aktuellt, och därför upprepas dess innehåll i det här dokumentet.

4.1.5 Det europeiska integrationsforumet är en utmärkt plattform för organisationer som företräder det civila samhället och invandrare. Kommittén upprepar att den åtar sig att fortsätta samarbetet med kommissionen i fråga om forumets aktiviteter och utvecklingen av den europeiska integrationsdagordningen.

4.1.6 EESK anser att en trovärdig fokusering på irreguljär migration och återvändande kräver kraftfulla insatser med alla tillgängliga instrument mot de organiserade kriminella nätverk som använder människor som inkomstbringande handelsvaror när de olagligen förs in i EU, mot de människohandlare som utnyttjar kvinnor och barn sexuellt och mot dem som exploaterar olaglig arbetskraft under slavliknande former. Man måste garantera att offren skyddas av den internationella humanitära lagstiftningen och de europeiska konventionerna om mänskliga rättigheter, eftersom det handlar om utsatta samhällsgrupper som behöver få särskilt skydd. Vi är övertygade om att det kommer att krävas en bättre samordning mellan medlemsstaterna för att dra nytta av befintliga medel och instrument i kampen mot dem som på brottslig väg främjar och underlättar irreguljär immigration.

4.1.7 Kommittén anser att samarbetet med tredjeländer är centralt för att finna en humanitär och reglerad lösning på hur de personer som har valt att på olaglig väg ta sig in på EU-medlemsstaternas territorium ska återvända till sina ursprungsländer. Kommittén stöder rekommendationerna från Internationella organisationen för migration om att uppmuntra bistånd till frivilligt återvändande.

4.1.8 På detta område behövs det en samarbetspolitik med länderna i Afrika söder om Sahara, södra Medelhavsområdet och Mellanöstern, som åtminstone ska vara likvärdigt med samarbetet med de europeiska länder som inte är medlemmar i EU och länderna i Asien. Spanien, Grekland, Italien, Cypern och Malta står under stark press från den irreguljära migrationen från denna del av världen. När migranterna tar sig in via Medelhavet och Balkan uppstår ofta dramatiska situationer såsom de utanför Lampedusas kust, som på alla sätt måste undvikas. Kommittén uppmanar kommissionen och rådet att se till att EU tar större ansvar i en fråga som rör unionen själv och därigenom alla medlemsstater och inte bara gränsstater, genom att ta fram fler lösningar hellre än att klandra enskilda stater.

4.1.9 Efter Lampedusa-katastrofen i oktober 2013 inrättades arbetsgruppen för Medelhavsområdet (*Task Force Mediterranean*). Gruppen har publicerat ett meddelande om det arbete som man har utfört ([8]), och i detta föreslås ett paket av åtgärder på kort, medellång och lång sikt på fem huvudsakliga åtgärdsområden, i linje med prioriteringarna i det kommissionsmeddelande som är föremål för föreliggande yttrande. EESK anser att det är mycket viktigt att komplettera de kortsiktiga åtgärderna med långsiktiga åtgärder som syftar till att angripa de bakomliggande orsakerna till ofrivillig migration (fattigdom, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, konflikter, bristande ekonomiska möjligheter, dåliga arbetsförhållanden, arbetslöshet osv.).

4.1.10 Man kan konstatera att irreguljär migration, som i hög grad är livsfarlig för migranterna från länderna söder om Sahara, kan bekämpas på ett bättre sätt i ursprungsländerna än i transiterings- och/eller ankomstländerna. EESK kommer att stödja alla åtgärder som gör det möjligt att agera i ursprungsländerna, och att agera med större beslutsamhet i samband med humanitära katastrofer, förbättra levnadsvillkoren i ursprungsländerna och definitivt göra det som man så många gånger har sagt att man ska göra, men inte har gjort, när det gäller att ta itu med hundratusentals eller miljontals människors desperata migration.

([7]) EUT C 354, 28.12.2010, s. 16–22.
([8]) COM(2013) 869 final.

4.2 *Schengen, visering och de yttre gränserna*

4.2.1 De flesta människor associerar namnet Schengen med fri rörlighet för människor i de fördragsslutande staterna. Den fria rörligheten och uppehållsrätten för unionens medborgare är en rättighet som skyddas och regleras genom fördragen. Vi måste fullfölja den gemensamma viseringspolitiken och göra den mer flexibel, utvärdera varje ansökan separat utan fördomar baserade på nationalitet, upprätta ansökningscentrum för Schengenviseringar och se över förteckningen över de länder vars medborgare måste ha visum. Alla dessa aspekter är viktiga och förtjänar att omfattas av en gemensam insats för att stödjas och genomföras på bästa sätt.

4.2.2 Med tanke på agerandet i vissa medlemsstater fruktar kommittén emellertid att man inte kan förvänta sig att medlemsstaterna kommer att göra det lättare för medborgare från tredjeländer att komma in i EU, när det samtidigt finns medlemsstater som hotar att utvisa EU-medborgare till deras ursprungsländer på grund av att de saknar sysselsättning eller helt enkelt hindrar dem från att resa in. Om det inte finns någon fullkomlig och fri rörlighet för EU-medborgare kan man inte med trovärdighet anta att detta kommer att bli fallet för medborgare från tredjeländer, vilket EESK beklagar.

4.2.3 När det gäller EU:s yttre gränser undrar EESK om EU:s nuvarande deltagande i skyddet av unionens södra och östra gränser är anpassat till den verklighet som råder. Även om Frontex har fått en större roll att spela genom ändringen av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 kan man fråga sig om det i dagsläget är möjligt att uppnå en integrerad förvaltning av de yttre gränserna. EESK erinrar om och upprepar rekommendationerna i sitt yttrande ([9]) om förslaget till ändring av denna förordning och anser att Frontex bör utvecklas till en europeisk gränsbevakningstjänst bestående av gränskontrolltjänstemän från EU.

4.2.4 Paketet ”Smarta gränser”, om vilket EESK har utarbetat ett yttrande ([10]), baseras på ett program för registrerade resenärer som gör det möjligt för resenärer som ofta reser från tredjeländer att resa in i EU med hjälp av förenklade gränskontroller efter en föregående utfrågning och granskning, samt ett system för in- och utresa som registrerar tidpunkten och platsen för in- och utresa för de tredjelandsmedborgare som reser till EU. När detta paket tillämpas blir det möjligt att skynda på, underlätta och förstärka såväl förfarandena för gränskontroll som gränsövergången för de tredjelandsmedborgare som reser till EU. EESK stöder tillämpningen av detta paket i övertygelsen om att införandet av ny teknik kommer att leda till en mer ändamålsenlig förvaltning av unionens gränser. Kommittén uppmanar därför de europeiska institutionerna att effektivisera de rättsliga instrument som främjar ett skyndsamt införlivande av denna teknik.

4.3 *Ett gemensamt europeiskt asylsystem*

4.3.1 Vi anser att man har gjort stora framsteg när det gäller att förse unionen med en lagstiftningsram som förbättrar möjligheterna till asyl för människor som behöver skydd genom att beslut om flyktingstatus nu går snabbare och blir mer tillförlitliga. När det gäller införlivandet av den europeiska lagstiftningen i de nationella regelverken och tillämpningen vill EESK trots detta erinra om den synpunkt man framförde i sitt yttrande ([11]) om kommissionens meddelande ”Strategisk plan för asylpolitik – Ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU” ([12]). När det gäller tillämpningen av asylpolitiken i EU:s medlemsstater rekommenderade kommittén följande: ”EU bör utveckla en gemensam lagstiftning utan att på något sätt göra avkall på skyddsnormerna, så att det är medlemsstater med otillräckliga skyddsnivåer som blir tvungna att ändra sin lagstiftning. Medlemsstaterna kommer alltid att ha en viss grad av handlingsfrihet när de genomför EU:s asyllagstiftning, men EESK kommer bara att stödja EU-lagstiftning som ger en hög skyddsnivå och minskar det tolkningsutrymme som i dag förhindrar att lagstiftningen tillämpas korrekt.”

4.3.2 Det gemensamma europeiska asylsystemet måste konsolideras, så att alla stater verkligen tillämpar samma kriterier och garanterar asylsökande rättslig säkerhet. EESK inser att solidariteten mellan staterna kan vara en av de frågor som kräver störst insats. Pressande situationer kan uppstå i en medlemsstat på grund av en mängd olika omständigheter. Här krävs det mer Europa på samma sätt som i fråga om försvaret av de yttre gränserna.

([9]) EUT C 44, 11.2.2011, s. 162-166.
([10]) EUT C 271, 19.9.2013, s. 97.
([11]) EUT C 218/78, 11.9.2009.
([12]) COM(2008) 360 final.

4.3.3 Med tanke på erfarenheter och indikationer när det gäller irreguljär migration bör vi emellertid fråga oss om det under nuvarande omständigheter går att uppnå ökad solidaritet och ökat medansvar på detta område. Av den anledningen, och som svar på frågan om hur man ska främja solidaritet och ansvarsfullhet mellan medlemsstaterna, delar vi kommissionens åsikt att omplacering till mindre utsatta stater och inrättande av gemensamma mottagningsplatser bör uppmuntras. EESK framhöll detta i sitt yttrande om initiativet om ”Irreguljär invandring sjövägen i Europa-Medelhavsområdet” ([13]): ”Detta handlar inte bara om att vara solidarisk, utan också om att medlemsstaterna genom olika mekanismer ska ta sitt ansvar för att dela på den börda som den irreguljära invandringen medför.”

4.3.4 När det gäller hanteringen av ett mycket stort antal människor i krissituationer – såsom i fallet Syrien – och asylansökningar med hjälp av mer flexibla instrument, vilket kommissionen förordar i sitt meddelande, får vi inte glömma att EESK tidigare har stött inrättandet av ett enda gemensamt asylförfarande som inte lämnar utrymme för avvikande krav i medlemsstaterna ([14]). Den flexibilitet som kommissionen uppvisat bör gälla tillfälligt skydd. Detta kräver ökade ansträngningar från myndigheternas sida, så att man kan bedöma ansökningar från dem som verkligen behöver asyl och skilja dem från personer som försöker missbruka lagstiftningen.

4.4 *En starkare övergripande strategi för migration och rörlighet*

4.4.1 Människors rörlighet och migration motiveras inte bara av en önskan om en bättre framtid. Instabilitet, politiska omvälvningar, klimatförändringar och många andra faktorer leder till, och har under århundradena lett till, omfattande förflyttningar. Det som skiljer tidigare migration från den som sker i dag är den garanti och respekt för de grundläggande rättigheterna som varje människa åtnjuter. Därför bör EU, som är det största området med frihet och rättvisa i världen, samarbeta med ursprungsländerna för att främja en organiserad rörlighet som säkerställer rättigheterna för medborgarna i dessa länder och som skyddar dem mot de organiserade kriminella nätverk som smugglar människor.

4.4.2 I sitt yttrande ([15]) om ”En övergripande strategi för migration och rörlighet” ([16]) uttryckte EESK tydligt att den ställer sig bakom ”den övergripande strategin för migration och rörlighet, genom vilken det upprättas en nära förbindelse mellan EU:s invandrings- och asylpolitik och EU:s utrikespolitik”. EESK har under årens lopp upprepat sin ståndpunkt i en mängd offentliga uttalanden och fortsätter att stödja utvecklingen av en allt starkare koppling mellan den interna och externa dimensionen av migrations- och mobilitetspolitiken samt ökad samstämmighet mellan å ena sidan EU:s invandrings- och asylpolitik och å andra sidan politiken för utvecklingssamarbete.

4.5 *Ett Europa som ger skydd*

4.5.1 Den nuvarande strategin för inre säkerhet, som antogs 2010, omfattar en gemensam EU-insats mot de största säkerhetshoten. Den baseras på fem strategiska mål som, trots att de fortfarande gäller, bör ses över för att ge en uppdaterad bild av utmaningarna för nästa femårsperiod och för att främja synergier med andra viktiga områden där säkerheten är avgörande för att konsolidera de resultat som uppnåtts och göra ytterligare framsteg.

4.5.2 Kommittén delar kommissionens åsikt att en av de viktigaste prioriteringarna för alla medlemsstater måste vara att störa de internationella kriminella nätverk som är verksamma i EU, och att samordningen av ansträngningarna för att uppnå detta måste vara ett mål för unionen. Den organiserade brottsligheten ligger alltid ett steg före de rättsliga åtgärder och polisinsatser som planeras. Internationaliseringen av den organiserade brottsligheten kräver en omfattande samarbetsinsats mellan staterna, och detta måste samordnas på EU-nivå.

4.5.3 Vi kan inte tillåta att avvikande lagstiftning, politisk rivalitet, upprepade hänvändelser till domstol och en härva av rättsmedel gör att de kriminella nätverken kan undvika eller försena nedmonteringen av dessa nätverk. Om det finns en gränsöverskridande brottslighet måste vi arbeta ännu snabbare för gränsöverskridande rättsskipning i unionen. EESK menar att vi inte kan fortsätta att skjuta upp globala lösningar mot den organiserade brottsligheten.

([13]) EUT C 67, 6.3.2014, s. 32.
([14]) EUT C 218/78, 11.9.2009.
([15]) EUT C 191, 29.6.2012, s. 134.
([16]) COM(2011) 743 final.

4.5.4 Kommittén anser att utbildning och information i sig inte är tillräckligt för att störa de kriminella nätverken. Därför förespråkar vi att man, utan att överge det europeiska utbildningsprogrammet för fortbildning av tjänstemän inom brottsbekämpningen, överväger möjligheten att omvandla Europol till en operativ brottsmyndighet med EU-omfattande befogenheter att komma till rätta med den gränsöverskridande organiserade brottsligheten, i synnerhet när det gäller människohandel, och att dess uppgifter uppgraderas från samordning till fullskaliga operativa insatser. Här vill vi lyfta fram rekommendationen i det förberedande yttrandet om ”Det civila samhällets deltagande i kampen mot den organiserade brottsligheten och terrorismen” ([17]). Rekommendationen lyder: ”EESK föreslår att Europol skall omvandlas till en europeisk byrå som står under en politisk eller rättslig myndighet på EU-nivå och inte begränsas till dess nuvarande roll som samordnare, utan i stället snarast möjligt ges operativ kapacitet att i hela EU göra utredningar i samarbete med medlemsstaternas polismyndigheter”.

4.5.5 Det ständiga fastställandet av långsiktiga planer, målsättningar och avlägsna målår kan verka tröttande för medborgarna, eftersom de förväntar sig konkreta lösningar. Även på dessa områden, som är så viktiga för människors vardag, måste vi införa flexibilitet och minska byråkratin för att inte skapa ännu en källa till EU-skepticism.

4.5.6 Den senaste rapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om kampen mot korruption i EU visar att korruptionen fortsätter att vara ett problem. Maktmissbruk för egen vinning måste åtalas och bestraffas, särskilt om det finns kopplingar till organiserad brottslighet. EESK stöder fullt ut samarbetet mellan institutioner och medlemsstater för att få bukt med detta problem som undergräver tilltron till vårt politiska system.

4.5.7 EESK stöder alla legitima och demokratiska initiativ som vidtas för att förhindra terrorism och bekämpa radikalisering och rekrytering. Utan tvivel bör legitima och demokratiska åtgärder som förhindrar ungdomar från att dras till extrema rörelser eller partier som direkt banar väg för och uppviglar till terroristhandlingar förstärkas på EU-nivå och utanför EU:s gränser. Att fastställa riskområden och forum där extrema idéer finner anhängare måste vara en prioritering för att skydda vår enskilda och gemensamma säkerhet. Det måste finnas ett flöde av information på detta område, så att man vid första tecken på radikalisering och rekrytering kan vidta kraftfulla åtgärder för att stävja dessa tendenser i deras linda. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om rekommendationerna i sitt yttrande om kommissionens meddelande ”EU:s strategi för terrorismbekämpning: viktiga framsteg och kommande utmaningar”.

4.5.8 Vi måste komma ihåg att terrorismen kan komma från platser utanför våra gränser men också uppstå inom EU, vilket de senaste händelserna i Europa har visat. Därför måste vi inse att radikaliseringen och bruket av extremt våld i samband med upplopp i Europas städer används av uppenbara terroristgrupperingar för att rekrytera adepter inför kommande attacker. Gatuvåldet bryr sig inte om gränser, och ofta kan våldsverkarna resa från ett land till ett annat och dra nytta av olika händelser som de själva initierar. Kommittén anser därför att det krävs en bättre samordning mellan medlemsstaternas nationella poliskårer för att upptäcka, förebygga och ta itu med dessa våldsamma grupperingar som senare kan komma att ansluta sig till terroristgrupper.

4.5.9 EESK stöder de åtgärder som vidtas för att höja säkerhetsnivåerna för medborgarna och företagen på internet. Med tanke på den förväntade ökade brottsligheten i olika internetnätverk förtjänar de åtgärder som EU vidtar mot it-brottsligheten största möjliga stöd. På samma sätt måste samarbetet med tredjeländer göra det möjligt att på ett övergripande sätt ta itu med den globala brottsligheten som inte känner några gränser. Här är det förebyggande arbetet avgörande för att man inte ska blir förbisprungen av it-brottslingarna när det gäller användningen av ny teknik. Europeiska it-brottscentrumet bör, trots att det nyligen inrättades, få större resurser och ökade anslag.

4.5.10 EESK kan som representant för det organiserade civila samhället i EU inte förstå att det fortfarande finns medlemsstater i unionen som inte har ratificerat Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet.

4.5.11 I ett Europa som bl.a. baseras på friheter som fri förlighet för människor och varor bör förstärkt säkerhet genom gränsförvaltningen göras till en gemensam politisk åtgärd som garanterar samtliga EU-medborgares säkerhet. Införseln av varor genom valfri tull och den fria rörligheten i unionen kräver solida och gemensamma instrument för en effektiv förvaltning av de yttre gränserna som inte möjliggör en situation där vissa gränser är strikta medan andra är slappa.

([17]) EUT C 318, 23.12.2006, s. 147.

4.5.12 Gemensamma insatser i nödsituationer görs redan utan att det krävs lagstiftning, när medborgarna själva spontant tar initiativ för att hjälpa till utan att någon myndighet kräver detta. Emellertid ger ett samordnat agerande och en gemensam insats i kris- och katastrofsituationer ett större mervärde genom att öka effektiviteten och ändamålsenligheten i sättet att hantera dessa situationer.

4.5.13 EESK instämmer i kommissionens uppfattning att Europas inre säkerhet också innebär att vi agerar bortom våra egna gränser, dvs. i ett globalt sammanhang. På samtliga områden som rör frihet och säkerhet är samarbetet mellan medlemsstaterna och tredjeländer oumbärligt om vi även i fortsättningen ska kunna göra framsteg mot en bättre och rättvisare värld, där den organiserade brottsligheten och terrorismen inte äventyrar de friheter och rättigheter som vi har arbetat så hårt för att uppnå.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU”

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Föredragande: **Xavier Verboven**

Den 14 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 – EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU”

COM(2014) 144 final.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 72 röster för, 1 röst emot och 0 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Kommittén har tagit del av kommissionens meddelande och anser det lämpligt att framföra vissa synpunkter på de politiska mål som kommissionen har formulerat och att lägga fram ett antal andra specifika rekommendationer.

1.2 När det gäller det politiska målet ”att främja ömsesidigt förtroende” anser vi att det är en befogad politisk prioritering som ligger i linje med vad som fastställs i avsnittet om rättsliga frågor i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat ”EUF-fördraget”). Kommissionen talar dock ganska vagt och ytligt om vilka initiativ man skulle kunna ta under de närmaste fem åren för att stärka detta ömsesidiga förtroende. Kommittén anser att man genom att fastställa uppföljningsinstrument även fortsättningsvis bör uppmuntra det samarbete som tidigare skett genom samarbetsavtal.

1.3 När det gäller det politiska målet ”att bidra till den ekonomiska tillväxten” är strävan efter ekonomisk tillväxt enligt kommittén också en viktig prioritering, åtminstone under förutsättning att det handlar om hållbar tillväxt. Ekonomisk tillväxt kan dock inte i sig själv betraktas som ett mål för politiken för rättsliga frågor, som i enlighet med EUF-fördraget ska vara inriktad på att skapa en hög nivå av säkerhet och smidig tillgång till rättslig prövning. Dessa mål kan inte underordnas den ekonomiska tillväxten. Detta är inget hinder för att ett välfungerande rättssystem i EU:s medlemsstater får en positiv effekt på den hållbara ekonomiska tillväxten inom EU, bland annat på civilrättens område, genom snabbare och mer effektiv tvistlösning och genom förbättrad rättssäkerhet, och på straffrättens område, genom att man mer effektivt kan angripa sådana fenomen som penningtvätt och organiserad brottslighet, som har en skadlig inverkan på den reguljära ekonomin.

1.4 När det gäller det politiska målet ”att främja rörlighet” kan stödet till rörlighet inom EU, framför allt genom att det gör det möjligt för EU-medborgare att utöva sina rättigheter överallt, kopplas till målet i EUF-fördraget att underlätta tillgången till rättslig prövning. Man bör dock betona att målet i avdelning V inte bara avser ”frihet” utan också säkerhet och rättvisa, och detta kan inte innebära en inskränkning av friheten. Målet bör inte bara vara att stödja rörligheten utan framför allt att skydda tillgången till ett effektivt rättsväsen för de medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet.

1.5 Det finns vidare ett antal frågor som inte tas upp i kommissionens meddelande men som kan bidra till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

— För det första skulle man i medlemsstaterna kunna införa en kategori av domare och åklagare som är specialiserade på EU-rätt för att skapa större rättssäkerhet för medborgarna vid tvister med anknytning till EU-lagstiftningen.

— För det andra skulle man kunna inrätta operativa europeiska polis- och inspektionstjänster för att på ett effektivt sätt kunna ta itu med brott och bedrägerier med gränsöverskridande aspekter.

— För det tredje måste man undersöka i vilken mån straffrättsliga minimiregler måste antas om fastställande av brottsrekvisit och påföljder vid olika former av särskilt grov brottslighet med en gränsöverskridande dimension, t.ex. terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande, illegal narkotikahandel, illegal vapenhandel, penningtvätt, korruption, penningförfalskning, it-brottslighet och organiserad brottslighet.

— För det fjärde skulle man kunna göra det obligatoriskt att införa grupptalan för att förbättra EU-medborgarnas tillgång till rättslig prövning.

— För det femte bör man föra en resultattavla över vad som har åstadkommits på det rättsliga området och framför allt vid genomförandet av de politiska planerna.

— För det sjätte bör man när den nya kommissionen tillsätts absolut utnämna en kommissionär med ansvar för mänskliga rättigheter.

2. **Sammanfattning av kommissionens meddelande** ([1])

2.1 *Bakgrund till meddelandet*

2.1.1 Europeiska kommissionen har redan kommit med flera lagstiftningsinitiativ på både straff- och civilrättens område, och därför har det redan tagits en hel del steg på vägen mot ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

2.1.2 De politiska riktlinjerna har utstakats i femårsprogram, t.ex. Tammerforsprogrammet, Haagprogrammet och slutligen Stockholmsprogrammet. Det sistnämnda löper ut i slutet av 2014. Eftersom Stockholmsprogrammet närmar sig sitt slut och Lissabonfördraget utvidgat EU:s befogenheter på det rättsliga området är syftet med kommissionens meddelande att fastställa de politiska prioriteringar som man bör eftersträva för att göra ytterligare framsteg på vägen mot ett välfungerande europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa, med inriktning på förtroende, rörlighet och tillväxt fram till 2020.

2.1.3 Detta meddelande syftar till att bidra till de strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen som Europeiska rådet enligt artikel 68 i EUF-fördraget ska fastställa för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa samt till de strategiska val som Europaparlamentet måste göra i denna fråga ([2]).

2.2 *Innehållet i meddelandet*

2.2.1 Utmaningar inför framtiden/politiska mål

I sitt meddelande fastställer kommissionen följande tre mål för framtiden:

a) *Ömsesidigt förtroende*

Att ytterligare stärka medborgares, praktiserande juristers och domares förtroende för domstolsbeslut, oavsett i vilken EU-medlemsstat dessa avkunnats.

([1]) COM(2014) 144 final.
([2]) COM(2014) 144 final, punkt 1, ”Inledning”.

b) *Rörlighet*

De hinder som EU-medborgarna fortfarande stöter på när de utnyttjar den fria rörligheten måste undanröjas.

c) *Ekonomisk tillväxt*

Politiken för rättsliga frågor bör även i fortsättningen stödja den ekonomiska tillväxten, bland annat genom att inom ramen för den gränsöverskridande handeln stärka verkställigheten av avtal och genom att stödja den digitala ekonomin.

2.2.2 Kommissionen har fastställt följande sätt att uppnå ovannämnda mål: konsolidera, kodifiera och komplettera. Kommissionen understryker med detta att en komplettering av de befintliga politiska instrumenten alltid måste syfta till att stärka det ömsesidiga förtroendet och tillväxten samt underlätta medborgarnas liv.

3. **Anmärkningar**

Kommentarer angående de politiska mål som kommissionen har fastställt

3.1 EU:s befogenheter på det rättsliga området

3.1.1 EU:s befogenheter på det rättsliga området fastställs uttryckligen i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, som har rubriken ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”.

3.1.2 I artikel 67 i EUF-fördraget fastställs att unionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna.

3.1.3 Inom ramen för detta har EU:s institutioner i uppgift att ([3])

— se till att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna och bedriva en politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna,

— verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå, och

— underlätta tillgången till rättslig prövning.

3.1.4 För att fullgöra dessa uppgifter har EU befogenheter i frågor som rör rättsväsen, polis, asyl och migration.

3.1.5 På det rättsliga området har EU befogenheter på både civil- och straffrättens område.

3.1.6 På **straffrättens område** har EU för det första befogenhet att, i syfte att förverkliga principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, vidta åtgärder och fastställa minimiregler för straffrättsliga förfaranden. Detta innefattar exempelvis befogenheten att fastställa minimiregler om personers eller brottsoffers rättigheter i det straffrättsliga förfarandet och att vidta åtgärder för att förebygga och lösa behörighetskonflikter. För det andra innefattar det på straffrättens område befogenheten att anta minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder vid olika former av särskilt grov brottslighet med en gränsöverskridande dimension, t.ex. terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande, illegal narkotikahandel, illegal vapenhandel, penningtvätt, korruption, penningförfalskning, it-brottslighet och organiserad brottslighet. För det tredje kan åtgärder vidtas för att stimulera förebyggande av brott. För det fjärde omfattar befogenheterna på straffrättens område uppgiften att stödja och stärka samordningen och samarbetet mellan de nationella myndigheter som har ansvar för utredning och lagföring. För det femte omfattar befogenheterna på straffrättens område befogenheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet i syfte att bekämpa straffbara handlingar som skadar EU:s ekonomiska intressen.

3.1.7 Befogenheterna på **det civilrättsliga området** omfattar befogenheten att vidta åtgärder som syftar till 1) att främja ömsesidigt erkännande och verkställighet av rättsliga avgöranden mellan medlemsstater, 2) att underlätta gränsöverskridande delgivning, 3) att fastställa reglerna för utnämning av behörig domare och tillämplig lag (internationell privaträtt), 4) samarbete som rör bevisupptagning, 5) faktisk tillgång till rättslig prövning, 6) att undanröja hinder för ett välfungerande civilrättsligt förfarande, 7) att säkerställa förenlighet mellan tillämpliga bestämmelser om lagkonflikter och om domstolars behörighet och 8) utveckla alternativa tvistlösningsmetoder.

([3]) Artikel 67 i EUF-fördraget.

3.2 Beträffande överensstämmelsen mellan de politiska mål som kommissionen fastställt och EU:s befogenheter på det rättsliga området enligt EUF-fördraget

3.2.1 Beträffande det politiska målet ”att främja ömsesidigt förtroende”

3.2.1.1 Kommissionen föreslår med rätta stärkandet av det ömsesidiga förtroendet hos de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna för varandras beslut som ett politiskt mål inom det rättsliga området, och det förtjänar vårt stöd även om det snarare handlar om ett sätt att genomföra det rättsliga samarbetet än om ett mål i sig.

3.2.1.2 Enligt EUF-fördraget ska EU nämligen på både det civilrättsliga och det straffrättsliga området föra en politik inriktad på rättsligt samarbete som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, och detta förutsätter ett ömsesidigt förtroende för varandras beslut ([4]).

3.2.1.3 Kommissionen talar dock ganska vagt och ytligt om vilka initiativ man skulle kunna ta under de närmaste fem åren för att stärka detta ömsesidiga förtroende. Kommittén anser att det samarbete som tidigare skett genom samarbetsavtal även fortsättningsvis bör uppmuntras och stödjas, bland annat genom att man fastställer rättsliga uppföljningsinstrument.

3.2.2 Beträffande det politiska målet ”att bidra till den ekonomiska tillväxten”

3.2.2.1 Att som kommissionen föreslå stöd till den ekonomiska tillväxten som politiskt mål inom det rättsliga området är ingen självklarhet. Genom EUF-fördraget får EU befogenheter på det rättsliga området för att kunna garantera en hög nivå av säkerhet på det straffrättsliga området och för att underlätta tillgången till rättslig prövning på det civilrättsliga området. Detta är mål i sig som inte kan underordnas ett sådant mål som ekonomisk tillväxt.

3.2.2.2 Under de senaste åren har EU:s politik på det rättsliga området, bland annat under inflytande av den finansiella krisen och statsskuldskrisen samt i överensstämmelse med Europa 2020-strategin, blivit ett verktyg för att stödja den ekonomiska återhämtningen, tillväxten och de strukturella reformerna. Kommittén framhåller dock att den ekonomiska tillväxten inte i sig kan betraktas som ett mål för politiken på det rättsliga området. Man måste undvika att EU:s framtida politik på det rättsliga området under alla omständigheter prioriterar initiativ som enbart syftar till att underlätta handel eller som endast kan tolkas mot bakgrund av detta mål. Det finns dessutom andra aspekter som i samma eller till och med större utsträckning hänger samman med strävan efter ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och som riskerar att inte (eller inte längre) tas i beaktande, t.ex. skyddet av de grundläggande rättigheterna.

3.2.2.3 Strävan efter ekonomisk tillväxt är en viktig prioritering, åtminstone under förutsättning att det handlar om hållbar tillväxt. Ekonomisk tillväxt kan dock inte i sig själv betraktas som ett mål för politiken för rättsliga frågor, som i enlighet med EUF-fördraget ska vara inriktad på att skapa en hög nivå av säkerhet och smidig tillgång till rättslig prövning. Dessa mål kan inte underordnas den ekonomiska tillväxten. Detta är inget hinder för att ett välfungerande rättssystem i EU:s medlemsstater får en positiv effekt på den hållbara ekonomiska tillväxten inom EU, bland annat på civilrättens område, genom snabbare och mer effektiv tvistlösning och genom förbättrad rättssäkerhet, och på straffrättens område, genom att man mer effektivt kan angripa sådana fenomen som penningtvätt och organiserad brottslighet, som har en skadlig inverkan på den reguljära ekonomin.

3.2.3 Beträffande det politiska målet ”att främja rörlighet”

3.2.3.1 Att kommissionen inom det rättsliga området föreslår det politiska målet att främja rörligheten inom EU, framför allt genom att det gör det möjligt för EU-medborgare att utöva sina rättigheter överallt, kan kopplas till målet i EUF-fördraget att underlätta tillgången till rättslig prövning.

3.2.3.2 Man bör dock betona att målet i avdelning V inte bara avser ”frihet” utan också säkerhet och rättvisa, och detta kan inte innebära en inskränkning av friheten. Målet är inte så mycket att stödja rörligheten som att skydda tillgången till ett effektivt rättväsen för de medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet. Annars hamnar vi återigen i ett mycket bredare spektrum än bara rättsliga frågor, och detta innebär att en mycket bred blandning av ämnen kan tas upp, t.ex. minskad byråkrati vid utövandet av rätten till fri rörlighet, bestämmelser om äktenskapsskillnad och arv för medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet, bestämmelser om överföring av pensionskapital till medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet och bestämmelser om europeisk bilbesiktning m.m.

([4]) Artiklarna 81 och 82 i EUF-fördraget.

3.3 Särskilda kommentarer

3.3.1 Det finns ett antal frågor som inte tas upp i kommissionens politiska plan men som trots allt bidrar till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

3.3.2 För det första skulle man i medlemsstaterna kunna införa en kategori av domare och åklagare som är specialiserade på EU-rätt för att skapa större rättssäkerhet för medborgarna vid tvister med anknytning till EU-lagstiftningen.

3.3.3 Kommissionen framhåller med rätta behovet av att utbilda alla domare och åklagare i EU-rätt. Kommissionen anser också att man bör ”gå ett steg längre” genom att bjuda in alla rättsliga yrken att delta i EU:s utbildningsprogram inom ramen för programmet rättsliga frågor för 2014–2020. EESK betraktar denna punkt som central. I överensstämmelse med målet i Stockholmsprogrammet om att stärka rätten till försvar anser vi att det är särskilt viktigt att advokaterna, som också är de första punkterna för tillgång till rättssystemet, kan omfattas av sådana program.

3.3.4 För det andra skulle man kunna inrätta operativa europeiska polis- och inspektionstjänster för att på ett effektivt sätt kunna ta itu med brott och bedrägerier med gränsöverskridande aspekter.

3.3.5 För det tredje måste man undersöka i vilken mån straffrättsliga minimiregler måste antas om fastställande av brottsrekvisit och påföljder vid olika former av särskilt grov brottslighet med en gränsöverskridande dimension, t.ex. terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande, illegal narkotikahandel, illegal vapenhandel, penningtvätt, korruption, penningförfalskning, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Eftersom det rör sig om handlingar där skillnaderna mellan medlemsstaterna på det straffrättsliga området är tillräckligt stora för att de mänskliga rättigheterna och rättssäkerheten ska äventyras, bör man undersöka i vilken utsträckning det är nödvändigt att harmonisera den straffrättsliga lagstiftningen ([5]).

3.3.6 För det fjärde skulle man kunna göra det obligatoriskt att införa grupptalan för att förbättra EU-medborgarnas tillgång till rättslig prövning.

3.3.7 För det femte bör man föra en resultattavla över vad som har åstadkommits på det rättsliga området och framför allt vid genomförandet av de politiska planerna.

3.3.8 För det sjätte bör man när den nya kommissionen tillsätts utnämna en kommissionär med ansvar för mänskliga rättigheter.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

([5]) Se även CESE 1302/2012 ”En europeisk narkotikapolitik”.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (omarbetning)”

COM(2014) 167 final – 2014/91 (COD)

(2014/C 451/18)

Föredragande: **Krzysztof Pater**

Medföredragande: **Petru Sorin Dandea**

Den 14 april 2014 och den 12 juni 2014 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (omarbetning)”

COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Mot bakgrund av behovet av en snabbare och kraftfullare utveckling av tjänstepensionerna inom ramen för EU-medlemsstaternas pensionssystem stöder kommittén de flesta föreslagna nya bestämmelserna i Europeiska kommissionens förslag till direktiv om tjänstepensionsinstitut.

1.2 Det är positivt att de flesta av rekommendationerna i EESK:s yttrande om vitboken ”En agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner” ([1]) avspeglas i kommissionens förslag ([2]).

1.3 EESK konstaterar behovet av att utveckla ytterligare former av pensionssparande, både kollektiva och individuella former, särskilt med tanke på den förväntade minskningen av nivån på förmåner från offentliga pensionssystem, och understryker att tjänstepensionssystemen, som är ett resultat av beslut av arbetsmarknadens parter, kan spela en mycket viktig roll för att säkerställa ytterligare pensionsförmåner för arbetstagarna.

1.4 EESK uttrycker dock reservationer om vissa av bestämmelserna i det föreslagna direktivet.

1.4.1 Vi håller inte med om att tjänstepensionsinstitut enbart bör betraktas som finansmarknadsinstitutioner, eftersom man då inte erkänner och respekterar deras särskilda villkor. Tjänstepensionsinstituten är institutioner som har en viktig social funktion. De bär i stor utsträckning ansvar för tjänstepensionerna och har blivit ett oundgängligt komplement till statliga pensionssystem. Förslaget till direktiv måste ta hänsyn till den centrala roll som arbetsmarknadens parter har vid utformningen och förvaltningen av programmen och den viktiga roll som den nationella sociallagstiftningen och arbetsrätten spelar vid fastställandet av de underliggande principerna för tjänstepensionsinstitutens verksamhet.

1.4.2 Med tanke på de många grundläggande skillnaderna mellan pensionssystemen i EU:s medlemsstater och mellan olika tjänstepensionsplaner kan kommissionens mål inte uppnås genom en enda metod som passar alla. Detta har stor inverkan på den ställning och de rättigheter och förväntningar som medlemmar och förmånstagare i sådana planer har. Till exempel ser EESK kritiskt på förslaget om en enhetlig modell för information som skickas till alla medlemmar i tjänstepensionsplaner i hela Europeiska unionen, med tanke på att det på grund av denna mångfald inte går att fastställa ett gemensamt formulär som ger alla dessa medlemmar och förmånstagare nödvändig och adekvat information.

([1]) COM(2012) 55 final.

([2]) I yttrandet, se EUT C 299, 4.10.2012, s. 115–122. EESK påpekade bl.a. att ”hänsyn inte bara bör tas till aspekter som pensionsfondernas gränsöverskridande verksamhet och arbetstagarnas rörlighet, utan även till frågor som rör tillsyn och översyn av pensionsorganen, administrativa kostnader, konsumentupplysning och konsumentskydd”.

1.4.2.1 En långtgående standardisering av tjänstepensionsplanerna kan bli dyrbar och kan leda till att de gradvis försvinner, snarare än till att de vidareutvecklas (vilket EESK förväntar sig).

1.4.3 Det övergripande målet för pensionssystemen, också för tjänstepensionsplanerna, är att tillförsäkra förmånstagarna en tillräcklig och stabil förmånsnivå. Stödet till kapitalmarknaderna, inbegripet genom långsiktiga placeringar, kan bara betraktas som ett sekundärt mål, och kan endast genomföras under förutsättning att det inte skadar intressena hos planernas medlemmar och förmånstagare. EESK anser att tjänstepensionsinstituten bör kunna investera i ”instrument med en långsiktig ekonomisk profil”, men motsätter sig bestämt kommissionens förslag om att medlemsstaterna inte får hindra instituten från att ”investera i instrument som ... inte är föremål för handel på reglerade marknader, multilaterala handelsplattformar eller organiserade handelsplattformar”. En grundförutsättning för att planernas medlemmar och förmånstagare ska ha en ekonomisk trygghet är att man kan göra en löpande objektiv värdering av planernas tillgångar och få pålitlig och aktuell information om den finansiella situationen för emittenten av de värdepapper i vilka pensionsplanernas tillgångar investeras. Medlemsstaterna bör emellertid ha frihet att välja om de vill införa restriktioner på detta område, efter samråd med arbetsmarknadens parter.

1.4.4 Detta yttrande innehåller en ingående diskussion av ovannämnda reservationer och EESK:s återstående kommentarer till förlaget till direktiv.

2. **Kommissionens förslag**

2.1 Kommissionens förslag till direktiv är en omarbetad version av direktiv 2003/41/EG om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut ([3]), som varit i kraft sedan 2005. Det omfattar både en kodifiering av de oförändrade bestämmelserna i direktivet och en ändring av detta.

2.2 Som kommissionen påpekar är det allmänna syftet med förslaget att göra det lättare att spara ihop till en pension i form av en tjänstepension. Kommissionen lyfter också fram fyra specifika syften:

— Att undanröja återstående tillsynsrelaterade hinder för gränsöverskridande tjänstepensionsinstitut.

— Att säkerställa god förvaltning och riskhantering.

— Att förse medlemmar och förmånstagare med tydlig och relevant information.

— Att se till att tillsynsmyndigheterna har de nödvändiga verktygen för att kunna övervaka tjänstepensionsinstituten på ett effektivt sätt.

2.3 Kommissionens förslag offentliggjordes den 27 maj 2014 som en del av ett paket av instrument som syftar till att säkerställa den långsiktiga finansieringen av EU:s ekonomi. I motiveringen till förslaget framhålls ett flertal gånger behovet av att öka tjänstepensionsinstitutens kapacitet att placera i tillgångar med en långsiktig ekonomisk profil.

2.4 Till stöd för sitt förslag argumenterar kommissionen bl.a. för att om EU inte inrättar ett uppdaterat regelverk nu, finns det risk för att skillnaderna mellan lagstiftningen i de olika medlemsstaterna ökar, vilket skapar hinder för tjänstepensionsinstitutens gränsöverskridande verksamhet och varken förstärker konsumentskyddet på EU-nivå eller leder till några skalfördelar. Kommissionen anser också att ett robust regelverk för tjänstepensionsinstitut kan främja deras utveckling i länder där de för närvarande knappt existerar.

2.5 Kommissionen beräknar att genomförandet av direktivet kommer att kräva ytterligare utgifter på i genomsnitt ca 22 euro per medlem samt en årskostnad på 0,27–0,80 euro per medlem.

([3]) EUT L 235, 23.9.2003.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 De sänkta förmånsnivåerna i de offentliga pensionssystemen i många medlemsstater innebär att kompletterande lösningar kommer att vara allt viktigare för att säkerställa skäliga pensioner, vilket ofta stöds av medlemsstaterna genom skattemässiga incitament. Tjänstepensionsplanerna är särskilt viktiga, eftersom de har egenskaper som individuellt pensionssparande saknar. De finansieras helt eller i hög grad av arbetsgivaren och kännetecknas av att det är lätt för arbetstagare, även sådana med låg inkomst, att få tillgång till dem. Dessutom leder skalfördelar till lägre enhetskostnader. Ibland möjliggör de interna bestämmelserna, som antagits av arbetsmarknadens parter, att kompletterande pension säkerställs även för perioder under vilka arbetstagaren inte kunde arbeta (t.ex. sjukdom, mammaledighet). I utformningen av investeringsstrategin i vissa program inför arbetsmarknadens parter inte bara ekonomiska kriterier, utan även t.ex. etiska kriterier, och därigenom främjar man sina egna värderingar inom näringslivet. Med tanke på att tjänstepensionsplanerna säkerställer kompletterande pension endast till en liten del av EU:s medborgare (för närvarande spelar tilläggspension en viktig roll endast i några medlemsstater, och i många länder är tjänstepensionsinstitut helt okända), stöder kommittén initiativ som syftar till utveckling av tjänstepensionsinstitut.

3.2 Tjänstepensionsplanerna gynnar såväl arbetstagarna som de som sponsrar planerna, dvs. arbetsgivarna. Arbetstagarnas pensionsrättigheter är i själva verket en form av ersättning för arbete. För arbetsgivaren är sådana planer ett sätt att bygga upp en varaktig förbindelse med arbetstagarna. De ökar vanligen arbetstagarnas engagemang i företagets verksamhet och minskar personalomsättningen. Vid införandet av ett nytt regelverk måste man därför vara mycket försiktig så att man inte genom att lägga på ytterligare ekonomiska eller administrativa bördor gör tjänstepensionsinstituten mindre attraktiva.

3.3 Kommittén är medveten om att kommissionen för närvarande inte har de verktyg som behövs för att uppnå fullständig och objektiv information om kostnaderna för planerade åtgärder, utan måste stödja sig på uppgifter från berörda tjänstepensionsinstitut. EESK beklagar dessutom att beräkningen av kostnaderna för de föreslagna reglerna grundas på en genomsnittlig kostnad. Dessutom saknas information om de enskilda beståndsdelarna i dessa sammanlagda kostnader. Följaktligen är det inte klart vilka kostnader de enskilda förslagen kan orsaka för arbetsgivare eller arbetstagare, och vilka skillnader som kan finnas mellan olika länder.

3.4 Med tanke på att tjänstepensionsinstituten enligt förslaget till direktiv åläggs nya skyldigheter som leder till ytterligare kostnader föreslår kommittén att man inför en möjlighet till undantag från tillämpningen av bestämmelserna i direktivet för tjänstepensionsinstitut under en inledande period (upp till 12 månader). Detta skulle ge sponsorn möjlighet att bilda ett tjänstepensionsinstitut utan att behöva betala de relativt höga administrativa kostnaderna från första dagen av tjänstepensionsinstituts verksamhet, och senare besluta om man vill fortsätta sin verksamhet genom att finansiera ett ”eget” tjänstepensionsinstitut eller ansluta sig till ett redan befintligt tjänstepensionsinstitut. EESK anser att detta skulle kunna vara en faktor i arbetsgivarnas beslut om inrättande av ett tjänstepensionsinstitut.

3.5 Kommittén vill framhålla den viktiga roll som arbetsmarknadens parter spelar när det gäller både inrättande och förvaltning av tjänstepensionsinstitut. Den autonomi som arbetsmarknadens parter har i fråga om att utforma lösningar för pensionsplaner måste bevaras. Regelverket bör endast innehålla miniminormer som de parter som ansvarar för planerna måste respektera. I många medlemsstater finns det en stark koppling mellan tjänstepensionsplanerna och arbetsmarknads- och sociallagstiftningen samt bestämmelserna om den roll som arbetsmarknadens parter spelar. EESK menar att det i det framlagda förslaget görs ett försök att marginalisera den roll som arbetsmarknadens parter spelar – de har ofta en mångårig erfarenhet av att utarbeta tjänstepensionsplaner – trots artikel 21.2 i förslaget, där följande anges: ”Detta direktiv påverkar inte den roll som arbetsmarknadens parter spelar i förvaltningen av instituten.” Man kan inte behandla tjänstepensionsinstituten som rena finansinstitut, vilket faktiskt sker i detta förslag. De är också en del av det sociala trygghetssystemet, som arbetsmarknadens parter aktivt inrättat och förvaltar. Vi upprepar därför den ståndpunkt som vi framförde i yttrandet om vitboken ([4]).

([4]) I yttrandet om vitboken konstaterade kommittén att den ”ställer sig positiv till tjänstepensionssystem, som inrättas och administreras av företrädare för arbetsgivare och arbetstagare, och uppmanar kommissionen att ge stöd till arbetsmarknadens parter för att stärka deras administrativa kapacitet på detta område”.

3.6 EESK betonar att förhållandet mellan ett tjänstepensionsinstitut och en pensionsplans medlemmar och förmånstagare inte kan behandlas på samma sätt som förhållandet mellan ett finansinstitut och dess kunder (konsumenterna).

3.7 Kommittén välkomnar kommissionens beslut att för tjänstepensionsplanerna inte införa lösningar som har till syfte att ”upprätthålla lika villkor med Solvens II” ([5]). Det överensstämmer med EESK:s uppmaning i yttrandet om vitboken ([6]). En anpassning av bestämmelserna i förslaget till direktiv till bestämmelserna i Solvens II i fråga om kvantitativa krav (metoden för utvärdering av tillgångar och kravet på ett närmare samband mellan kapitalets storlek och risknivån) skulle ha en negativ inverkan på tjänstepensionsplanerna på grund av ökade kapitalkrav och driftskostnader, samt en möjlig störning i allokeringen av kapital.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 *Gränsöverskridande verksamhet*

4.1.1 EESK betonar att alla gränsöverskridande aspekter av tjänstepensionsinstitutens verksamhet enligt artikel 12 och 13 i förslaget till direktiv måste vara resultatet av de behov som finns hos arbetsgivare och deras anställda och tillvarata deras intressen. Därför bör sådana beslut fattas av de arbetsmarknadsparter som upprättar planen.

4.1.2 Kommittén välkomnar införandet av möjligheten att överföra pensionsplaner till andra institutioner i andra medlemsstater sedan det mottagande institutet erhållit ett förhandsgodkännande av det behöriga tillsynsorganet och de berörda medlemmarna och förmånstagarna godkänt överföringen.

4.1.3 Kommittén stöder en förstärkning av de gränsöverskridande aspekterna av tjänstepensionsinstitutens verksamhet och framhåller att det är mycket viktigt att främja och sprida tjänstepensionsinstituten i länder där denna form av pensionsplaner inte finns eller först nu börjar byggas upp, om tjänstepensionssektorn ska kunna utvecklas på ett dynamiskt sätt.

4.1.4 Att låta tjänstepensionsinstitut investera i andra EU-medlemsstater endast under förutsättning att de uppfyller kraven i det land där de har sitt säte är ett positivt steg som underlättar tjänstepensionsinstitutens verksamhet på den gemensamma EU-marknaden.

4.2 *Styrning och riskhantering*

4.2.1 EESK stöder förslaget om att öka öppenheten kring ersättningen till personer med nyckelbefattningar i tjänstepensionsinstitut, så länge som hänsyn tas till de olika typerna av styrning av tjänstepensionsinstitut.

4.2.2 I de fall förvaltningen av tillgångarna utförs på entreprenad, bör ersättningsprinciperna redovisas, liksom ersättningen till förvaltningsföretaget, men inte ersättningen till enskilda anställda inom företaget. Kommittén är kritisk till en tillämpning av principen om öppenhet i fråga om ersättningspolicyn även på anställda i företag som förvaltar planer inom ramen för utkontraktering. Det skulle kunna utgöra ett allvarligt hinder när det gäller att hitta företag som åtar sig sådana uppgifter, särskilt i fråga om förvaltning av tillgångar i små pensionsplaner.

4.2.3 Kommittén välkomnar de andra förslag som syftar till att reglera utkontrakteringen av förvaltningen av pensionsplaner och övervakningen av utkontrakteringen, men rekommenderar försiktighet vid fastställandet av de skyldigheter som dessa förvaltningsenheter måste fullgöra.

([5]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II), EUT L 335, 17.12.2009.

([6]) I sitt yttrande om vitboken förklarade kommittén att den är ”allvarligt bekymrad över några av förslagen som rör tjänstepensioner. Eftersom det är en mycket stor skillnad mellan pensionsfonder och livförsäkringar stöder kommittén inte en översyn av direktivet om tjänstepensionsinstitut, som är ett uttalat syfte i vitboken, för att bibehålla ’lika villkor i förhållande till Solvens II’. I stället rekommenderar vi specifika utformade åtgärder för att säkra tillgångarna i pensionsfonderna, efter att arbetsmarknadens parter och andra intressenter fått tillfälle att framföra sina synpunkter.”

4.2.4 När det gäller förslaget att fastställa lämplighetskrav för de personer som faktiskt förvaltar instituten eller fyller andra nyckelfunktioner, anser EESK att dessa bestämmelser bör avspegla tjänstepensionsinstitutens särskilda egenskaper och den roll som arbetsmarknadens parter sedan länge spelar i tjänstepensionsinstitutens styrning (t.ex. genom rätten att utse egna företrädare i förvaltnings- eller tillsynsorgan för tjänstepensionsinstitut). Tjänstepensionsinstituten är inte typiska finansinstitut som har som mål att gå med vinst, utan organisationer som kontrolleras av arbetsgivare och arbetstagare. Av uppenbara skäl är de intresserade av att minimera de organisatoriska kostnaderna. Vid fastställandet av kompetenskraven för de personer som ansvarar för tjänstepensionsinstitutens styrning måste detta beaktas, eftersom inga bestämmelser får begränsa den roll som arbetsmarknadens parter spelar i förvaltningen av pensionsplanerna i förhållande till nuläget.

4.2.5 Kommittén föreslår att den kompetensbedömning som genomförs avseende förvaltare ska gälla ledningsorgan eller tillsynsorganet som helhet och inte enskilda personer. Ett sätt att åstadkomma detta skulle kunna vara att i artikel 23 fastställa särskilda krav för de personer som förvaltar instituten eller fyller andra nyckelfunktioner. En sådan lösning skulle möjliggöra fortsatt representation av arbetsmarknadens parter i tjänstepensionsinstitutens förvaltningsorgan, samtidigt som man ökar kraven på de personer som direkt medverkar i tjänstepensionsinstitutens lagstadgade verksamhet.

4.2.6 Kraven avseende tjänstepensionsinstitutens styrning måste avspegla tjänstepensionernas strukturella särdrag. Tre parter med inbördes kopplingar är inblandade i sådana planer: arbetsgivaren/sponsorn, arbetstagaren/medlemmen i planen samt tjänstepensionsinstitutet. Detta gör systemet säkrare, eftersom de olika parterna kontrollerar varandra, men också mer komplicerat, eftersom lagstiftningen om finansinstitutioner måste kombineras med arbetsmarknads- och sociallagstiftning samt regler om samarbetet mellan arbetsmarknadens parter i de olika medlemsstaterna.

4.2.7 EESK välkomnar att Europeiska kommissionen är medveten om de potentiella problemen med att skärpa kraven på tjänstepensionsinstitutens styrning, och stöder de bestämmelser som föreskriver att kontrollsystemen ska stå i proportion till arten, omfattningen och komplexiteten hos den verksamhet som tjänstepensionsinstituten bedriver (artiklarna 22, 24, 25, 26 och 29).

4.2.8 Tjänstepensionsinstitutens prioritet bör vara att säkerställa både de finansiella medel som ackumulerats inom pensionsplanerna och tillräckliga pensionsnivåer. Detta mål främjas genom en korrekt balanserad investeringspolitik. Stödet till långsiktiga investeringar bör inte skymma tjänstepensionsinstitutens huvudsyfte, som är att ge medlemmarna en inkomst när de blir äldre. För att planernas tillgångar ska kunna placeras på ett säkert sätt måste man kunna utvärdera dem regelbundet och objektivt och ha tillgång till korrekt och aktuell information om den finansiella situationen för emittenten av de värdepapper i vilka tjänstepensionsinstituten investerar.

4.2.8.1 EESK välkomnar förslaget att tjänstepensionsplanernas tillgångar utan hinder från medlemsstaterna kan investeras i instrument med långsiktig ekonomisk profil.

4.2.8.2 Kommittén motsätter sig dock bestämt kommissionens förslag om att medlemsstaterna inte får hindra instituten från att ”investera i instrument som ... inte är föremål för handel på reglerade marknader, multilaterala handelsplattformar eller organiserade handelsplattformar”. I fråga om avgiftsbestämda pensionssystem där det inte går att löpande utvärdera tillgångarnas värde skulle sådana investeringar vara en mycket riskabel lösning för planens medlemmar. Metoder baserade på denna typ av investeringsstrategi skulle inte vara överskådliga, eftersom det inte går att ge medlemmarna korrekt information om värdet av de ackumulerade tillgångarna och den förväntade avkastningen vid pensioneringen, något som är särskilt viktigt för medlemmar som bär hela investeringsrisken. EESK anser dock att medlemsstaterna bör ha frihet att välja om de vill införa restriktioner på detta område, efter samråd med arbetsmarknadens parter.

4.2.8.3 EESK ställer sig positiv till att tjänstepensionsinstituten ska kunna investera i långsiktiga infrastrukturprojekt. Obegränsade investeringar i sådana projekt bör dock endast tillåtas om investeringarna görs i finansiella instrument (t.ex. aktier och obligationer) som är föremål för allmän handel eller öppet tillgängliga på finansmarknaden (t.ex. olika typer av investeringsfonder eller offentligt handlade aktier i företag som investerar direkt i långsiktiga projekt).

4.2.9 EESK föreslår att kommissionen överväger möjligheten att ändra artikel 20.1 d i förslaget till direktiv, som fastställer regler för investering i derivatinstrument. Kommittén anser att erfarenheterna av krisen motiverar behovet av att avsevärt begränsa den nuvarande, mycket allmänna principen, enligt vilken tjänstepensionsinstitut får investera i derivatinstrument för att underlätta ”effektiv förvaltning av portföljen”.

4.2.10 Kommittén stöder till fullo införandet av förvaringsinstitut i pensionsplaner, i vilka medlemmarna och förmånstagarna bär hela risken, och anser att förvaringsinstitutens verksamhet är väsentlig för att trygga tillgångarna hos institutioner för kollektiva investeringar i dagens värld.

4.2.11 EESK ställer sig positiv till kravet på en effektiv aktuariefunktion i planer där medlemmarna och förmånstagarna inte bär alla typer av risk.

4.3 *Information till medlemmar och förmånstagare*

4.3.1 EESK välkomnar kravet på bredare information till både medlemmar och förmånstagare, i enlighet med kommitténs tidigare rekommendationer. Vi välkomnar också införandet av en skyldighet för tjänstepensionsinstitut att minst en gång var tolfte månad tillhandahålla basfakta om bl.a. garantier inom planen, summan av inbetalda avgifter, kostnaden för deltagande i planen, placeringsprofilen, planens tidigare resultat och beräknat pensionsbelopp.

4.3.2 Kommittén ifrågasätter starkt om det är möjligt att genomföra den föreslagna idén om att ha ett tvåsidigt dokument med enhetlig information som är skrivet på ett sätt som är klart och tydligt för mottagaren. Olika tjänstepensionsplaner medför olika typer av risker för sina medlemmar, som också har olika förväntningar på framtida pensioner. Reglerna för utbetalning av de ackumulerade medlen i tjänstepensionsplanerna fastställs dessutom ofta i de olika medlemsstaternas lagstiftning. Den information som skickas till tjänstepensionsplanernas medlemmar eller förmånstagare måste avspegla dessa faktorer. Därför anser EESK att de föreslagna bestämmelserna bör ändras så att standardiseringen av modellen för den information som skickas till alla medlemmar i tjänstepensionsplaner sker i flera steg för att möjliggöra flexibilitet i utformningen av det slutliga upplägget under processens gång. I det inledande skedet bör man börja utarbeta modeller för olika typer av information (minst två modeller på grundval av konceptet med bestämda avgifter och bestämda förmåner). De bör därefter testas under ett pilotskede i utvalda medlemsstater eller tjänstepensionsinstitut. Arbetet med den delegerade akt som nämns i artikel 54 skulle påbörjas först när relevant erfarenhet har samlats in.

4.3.3 Kommittén anser att det i slutändan bör finnas minst två modeller för information (på grundval av konceptet med bestämda avgifter respektive bestämda förmåner). Dessutom ska varje medlemsstat ha möjlighet att komplettera denna modell med flera uppgifter som är relevanta för pensionsplanens medlemmar och förmånstagare, på basis av de nationella reglernas särart.

4.3.4 De föreslagna bestämmelserna är i många fall inte särskilt tydliga, och kan vilseleda medlemmar och förmånstagare i stället för att ge dem korrekt information.

4.3.4.1 Redan titeln på dokumentet (Pensionsbesked) är förvirrande – i bästa fall kommer det att vara ett besked om prognostiserade pensionsförmåner. Titeln på dokumentet bör därför ändras, t.ex. till ”Aktuell prognos för pensionsförmåner”.

4.3.4.2 Enligt artikel 48.1 ska medlemmarna kunna få information om en ”heltäckande garanti”. Detta är ett vilseledande begrepp som inte ger potentiella medlemmar någon uppfattning om det pessimistiska scenario som uppstår om arbetsgivaren eller tjänstepensionsinstitutets sponsor går i konkurs. En sådan konkurs kan leda till att pensionsplanen inte kan betala sina förmånstagare. I artikel 48.2.d hänvisar kommissionen samtidigt till ”mekanismer för minskade förmåner”, vilket gör att man kan ifrågasätta om det finns en heltäckande garanti.

4.3.5 Vi uppmanar kommissionen att vara särskilt försiktig vid utarbetandet av den delegerade akt som nämns i artikel 54, med tanke på de möjliga kostnaderna för en sådan lösning. Den börda som det innebär att sammanställa information för planens medlemmar eller de ytterligare kostnader för tjänster som kan uppstå till följd av behovet av att ge ytterligare förklaringar om en enhetlig europeisk modell inte överensstämmer med en konkret plan, får inte leda till en avsevärd ökning av tjänstepensionsinstitutens kostnader. När kommissionen upprättar en lista över information som ska ges till medlemmarna i pensionsplaner bör den därför ta hänsyn till karaktären hos dessa planer.

4.4 *Tillsyn av tjänstepensionsinstitutens verksamhet*

4.4.1 Med tanke på de tolkningsproblem som hittills har funnits på grund av skillnaderna mellan medlemsstaterna i fråga om hur tillsyn utövas, välkomnar kommittén ansträngningarna att tydligare ange de områden av finansiell verksamhet som ska övervakas och att särskilja dem från områden som omfattas av social- och arbetsmarknadslagstiftningen.

4.4.2 EESK välkomnar planerna att skärpa bestämmelserna om interinstitutionellt informationsutbyte mellan de behöriga myndigheter som ansvarar för tillsynen av tjänstepensionsplanerna.

4.4.3 Förslaget att öka befogenheterna när det gäller tillsyn av tjänstepensionsinstituten är rationellt och skulle kunna kopplas till ytterligare informationskrav. Bestämmelserna på detta område i det föreslagna direktivet är tillräckligt flexibla, vilket gör det möjligt att anpassa specifika tillsynsåtgärder till de konkreta situationerna.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”EU:s kvalitetskriterier för planering för förändringar och omstruktureringar”

COM(2013) 882 final

(2014/C 451/19)

Föredragande: **Joost van IERSEL**

Medföredragande: **Thomas STUDENT**

Den 2 januari 2014 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”EU:s kvalitetskriterier för planering för förändringar och omstruktureringar”

COM(2013) 882 final.

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 77 röster för och 2 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Omstrukturering är en pågående process som drivs av flera olika faktorer som påverkar företagens vardag. Den globala ekonomin genomgår återigen en rad djupa och omvälvande tekniska förändringar som går allt snabbare.

1.2 EESK anser att företagen är navet i denna process av omstrukturering, anpassning eller planering, och alltså bör personalen och deras företrädare via företagsråd och/eller fackföreningar vara delaktiga. Detta är en aspekt av företagens sociala ansvar som EESK stöder kraftfullt. I många fall, särskilt vid större omstruktureringsprojekt, är flera olika aktörer involverade, bland annat offentliga myndigheter och utbildningsinstitutioner.

1.3 De samråd med företrädare för arbetstagare på nationell nivå och EU-nivå som man har kommit överens om måste respekteras och vara inriktade på att uppnå konkreta resultat under förhållanden som förändras snabbt. Omstrukturering och planering skulle kunna främja pragmatiska lösningar med utgångspunkt i globala fakta, siffror och trender om frågorna hanteras inom branschvisa dialogkommittéer.

1.4 Engagemanget på EU-nivå måste utgå från en god kännedom om de mycket varierande förhållanden och metoder som finns. En europeisk ram för planering för förändringar och omstruktureringar i enlighet med vad kommissionen föreslår skulle tveklöst kunna vara till hjälp ([1]).

1.5 Omstrukturering och planering kräver skräddarsydda lösningar för företag och regioner. Eftersom det finns många tvärgående aspekter i detta sammanhang är dock stimulansåtgärder från EU:s sida som syftar till bredare partnerskap med akademiker, forskningsinstitut, lokala, regionala och nationella myndigheter samt regionala utbildningsinstitutioner mycket välkomna. Detsamma gäller utbyte av bra metoder. Likaledes kan sektorsspecifika sysselsättnings- och kompetensråd vara till stor nytta.

1.6 Globala teknik- och värdekedjor gör att det är mycket komplicerat att förutspå förändring. Den smarta och skräddarsydda specialisering som sker i dag understryker ytterligare behovet av företagsspecifika metoder och lösningar.

1.7 Mer allmänt bör framtida teman och trender, såsom miljöanpassning (”greening”) och viktig teknik (inom EU) stå i förgrunden. Dessa teman och trender bör även diskuteras bland arbetsmarknadsparterna och integreras i nationella och regionala skol- och utbildningsprogram.

([1]) Europeiska kommissionens meddelande ”EU:s kvalitetskriterier för planering för förändringar och omstruktureringar”, s. 15 och framåt.

1.8 Staten, arbetsmarknadsparterna och företagen måste dela på ansvaret för utsatta grupper, inte minst vad gäller den äldre generationen och lågutbildade personer, genom sociala åtgärder som redan vidtas i ett antal medlemsstater.

Med hjälp av gemensamma analyser och diagnoser fastställs aktörernas specifika ansvarsområden. Detta är redan praxis i ett antal länder, men för närvarande mindre utvecklat i vissa andra medlemsstater.

1.9 Europeiska kommissionen kan främja utvecklingen av en gemensam anda i hela unionen genom att underlätta partnerskap mellan olika aktörer. Den kan bidra till att skapa de rätta förutsättningarna för att utnyttja de europeiska fonderna väl i specifika fall. Kommissionen bör betona åtgärder för social dialog på nationell nivå och sektorsnivå, som en del av EU:s agenda för omstrukturering och planering.

1.10 EESK ställer sig bakom införandet av europeiska kvalitetskriterier för planering för förändringar och omstruktureringar på frivillig basis enligt kommissionens förslag. Kommittén vill dock framhålla att en framtida rättslig grund för specifika ramvillkor för arbetstagarinflytande kan vara önskvärd, utan att detta inverkar på den nationella behörigheten.

1.11 De berörda aktörerna och kommissionen bör även fortsättningsvis fullt ut utnyttja EU-organ som Eurofound och Cedefop för att få tillförlitliga, uppdaterade analyser och uppgifter. I särskilda fall där det är lämpligt kan också EESK involveras i processen.

2. **Omstrukturering och planering: kontext och åtgärder**

2.1 I juli 2012 antog EESK ett yttrande som bidrog till kommissionens offentliga samråd om företagsomstrukturering och planering för förändringar ([2]). Många av de iakttagelser och rekommendationer som framfördes i det yttrandet gäller i lika hög grad det nyligen offentliggjorda meddelandet om EU:s kvalitetskriterier för planering för förändringar och omstruktureringar ([3]).

2.2 Omstrukturering är en pågående process som drivs av flera olika faktorer som påverkar företagens vardag. Dynamiken i ”kreativ förstörelse” ger upphov till oanade möjligheter, men det står också klart att krisen och den låga tillväxttakten, de nationella ekonomiernas ökande beroende av den globala marknaden för att uppnå goda resultat samt de alltmer komplicerade förhållandena mellan företagen och deras leverantörer och kunder sätter många företag och deras personal under hård press. Det är avgörande att trots detta behålla en kritisk massa inom industrin.

2.3 Europas ekonomi följer den globala utvecklingen och håller jämna steg när det gäller nya teknik- och innovationsvågor som i hög grad kommer att påverka hur ekonomiska och sociala aktörer organiserar sig för att stärka sin motståndskraft och säkerställa kontinuiteten.

2.4 Internationaliseringen, fragmenteringen av produktkedjor, utsuddandet av gränser mellan sektorer, den ökande betydelsen av (tvärgående) teknik, automatiseringen och robotiseringen, den pågående digitaliseringen, skapandet av skräddarsydda metoder och lösningar och, framför allt, det allmänt accepterade synsättet att en stor andel av de produkter och tjänster som finns tillgängliga i dag kommer att ersättas av nya produkter och tjänster, till och med inom en överskådlig framtid, är alla goda exempel på den rådande situationen med kontinuerlig industriell förändring ([4]).

2.5 Förnyelse och anpassning utmanar rådande synsätt och praxis varje dag. Det förväntas av många, om inte av alla, oavsett deras ställning, inte bara att de har förmåga att ta till sig teknik utan även att de kan uppvisa mänsklig kreativitet.

2.6 EESK har i ett antal yttranden analyserat rådande trender i specifika sektorer och processer. Förra året antog kommittén en generell ståndpunkt om vilken politik och vilka frågor som man bör fokusera på, som svar på kommissionens meddelande om industripolitiken ([5]). Enligt denna övergripande ståndpunkt kräver ett antal inbördes tätt sammankopplade områden – och i högsta grad målet att ge ny kraft åt industrin – stora satsningar på teknik och innovation, kompetenshöjning på alla områden och även satsningar för att öka medvetenheten inom industrin om den potential som nya tjänster medför.

([2]) EUT C 299, 4.10.2012, s. 54, kommentarer till kommissionens grönbok om omstruktureringar och planering, 2012.
([3]) Kommissionens meddelande av den 13 december 2013.
([4]) Den tyska rapporten *Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE 4.0* som gavs ut av *Forschungsunion* och *Deutsche Akademie der Technikwissenschaften* och sponsrades av förbundsministeriet för utbildning och forskning, april 2013 (4.0 hänvisar till den fjärde industriella revolutionen) ger en bra bild av innovativ, ny utveckling som pågår just nu.
([5]) EUT C 327, 12.11.2013, s. 82, kommentarer till kommissionens meddelande om industripolitiken, 2013.

2.7 EESK påpekade också i sitt yttrande från 2012 att en motståndskraftig företagssektor kräver både ledarskap och brett stöd från de anställda på alla nivåer i företaget samt från samhället i stort. I många företag deltar de anställda med framgång i förändringsprocesserna. För det mesta lönar det sig att utgå från konsensusbaserade metoder.

2.8 Omstruktureringsprocesser är komplicerade och sinsemellan olika. Såsom framgår av yttrandet finns det förutom skillnaden mellan omstrukturering och planering även stora skillnader mellan små, medelstora och stora företag, mellan sektorer (som påverkas på olika sätt av nya förändrings- och teknikvågor), mellan regioner (tätbefolkade och andra), mellan ländernas olika grad av ekonomisk mognad samt mellan olika länders kultur.

2.9 Stora förändringar på arbetsmarknaderna, som delvis beror på effekterna av den finansiella och ekonomiska krisen och delvis på den nya industricykeln, gör situationen än mer komplicerad. De befintliga systemen för kollektiva och sociala partnerskap måste bibehållas och stärkas där detta är lämpligt.

2.10 Mitt i den turbulens och de mycket skiftande förhållanden som råder i Europa vill EESK först och främst framhålla ”att det är företagen som är de viktigaste aktörerna i samband med anpassningsstrategier för de aktörer som är verksamma på marknaderna. Företagen står följaktligen i centrum för omstruktureringarna” ([6]).

2.11 Företagen måste självklart göra omstruktureringar, anpassa sin verksamhet och planera inför framtiden inom en given miljö. Det innebär att man förutom interna förfaranden och metoder även måste involvera ett antal andra aktörer. Exakt vilken metod som används för detta beror på vilken typ av förändring företaget står inför – alltifrån anpassning av den interna organisationen till en förändring som svar på förändrade marknadsförhållanden, eller båda delar.

2.12 Den grupp som främst berörs är företagets egen personal. Vid välorganiserade förfaranden deltar personalen och deras företrädare via företagsråd och/eller fackföreningar. Det är mycket lovande att de som svarade på kommissionens enkät ([7]) i mycket stor utsträckning reagerade likartat. EESK rekommenderar dialog som utgår från förtroende (sådana dialoger är reglerade enligt vissa länders lagstiftning) mellan ledningen och de anställdas företrädare, som en del av genomförandet av förändring och framgångsrik planering ([8]).

2.13 Eftersom företagen är beroende av att deras anställda innehar olika kvalifikationer måste de specifika kvalifikationer som krävs för alltmer raffinerade värdekedjor säkerställas genom livslångt lärande för alla. Det ligger i både företagens och deras anställdas intresse.

2.14 EESK noterar att det råder bred konsensus om kommitténs inställning att utbildning och fortbildning bör vara en del av vardagen i företagen, även om metoderna skiljer sig åt mellan (mycket) små icke-specialiserade företag och större företag.

2.15 Man måste även beakta att arbetsmarknaderna håller på att förändras radikalt. En växande andel mestadels unga personer förbereder sig för en karriär med bred kompetensbas inom tekniska eller andra yrken och siktar på att bli tillräckligt flexibla för att själva kunna byta arbete, vare sig det är inom samma (stora) företag eller i olika företag och sektorer. Detta beror på två faktorer: tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden och individens egen kompetens. Välutbildade och kvalificerade anställda kan utnyttja omstruktureringar som en möjlighet medan anställda med lägre utbildning och äldre anställda behöver särskilt stöd från staten och företagen.

2.16 Under krisen och vid stora omstruktureringsprojekt, till exempel avseende föråldrade regionala produktionsanläggningar, måste alla aktörer ta sin del av ansvaret, först och främst när det gäller att fokusera på hållbar ekonomisk planering för framtiden, men även när det gäller att så mycket som möjligt förbättra villkoren för arbetstagarna i den nya miljön.

([6]) EUT C 299, 4.10.2012, s. 54.
([7]) Sammanfattning av svaren till grönboken (fotnot 1).
([8]) Se EUT C 161, 6.6.2013, s. 35 och yttrandets engelska titel.

2.17 De lokala och regionala myndigheterna är vid sidan av företagen och fackföreningarna de viktigaste aktörerna när det gäller att hantera sociala konsekvenser. Vid stora omstruktureringsprocesser bör även de nationella myndigheterna engagera sig. Konkreta exempel visar dock att det i de allra flesta fallen är det regionala sammanhanget och lokalsamhället som har störst betydelse, vilket EESK också betonade i sitt svar på grönboken. Ett antal regioner har med framgång genomgått djupgående förändringar. De regioner som skjuter oundvikliga omstruktureringar på framtiden får oftast allvarliga problem, på samma sätt som företag. Framgångsrika exempel på nationell nivå och EU-nivå bör lyftas fram.

2.18 EESK identifierade i sitt yttrande från 2012 olika sätt och metoder att förbereda anpassningsåtgärder, men konstaterade även att framtida förändringar är svåra att förutse. Exponentiella prognoser har som regel visat sig felaktiga. Gemensamma ansträngningar från akademiker och branschorganisationer kan emellertid vara till mycket stor hjälp. Detta blir allt vanligare inom tillverkningsindustrin. Inom servicesektorn är denna metod än svårare, och (ännu) inte tillräckligt utvecklad. Näringslivsorganisationerna och andra offentliga och privata berörda parter måste proaktivt informera små och medelstora företag om troliga förändringar.

2.19 Paradoxen är att marknadsdynamiken kräver planering, men planeringen hindras av att framtiden är så oförutsägbar. Denna paradox gör att det krävs optimala förutsättningar för att göra anpassningen till troliga förändringar socialt godtagbar. Det största ansvaret för att utforma framtiden ligger på de mest direkt berörda parterna, dvs. ledning och personal som företräds av företagsråd eller fackföreningar. I ett större sammanhang är det en fråga för arbetsmarknadens parter på olika nivåer, regeringar och aktörer inom stödtjänster, såsom akademiker, konsultfirmor, regerings- och EU-organ, icke-statliga organisationer samt EESK, bl.a. via kommitténs rådgivande utskott för industriell omvandling.

2.20 När det gäller inträde och återinträde på arbetsmarknaden är det i synnerhet två grupper som behöver särskild uppmärksamhet: ungdomar och den äldre generationen, som har stora svårigheter att anpassa sig. Det finns inga snabba lösningar på de djupt rotade problemen med att uppnå en balans mellan tillgång och efterfrågan. Ekonomiernas anpassningsförmåga är nära sammanbunden med deras rådande mönster och resultat, variationen av de ekonomiska strukturerna och ländernas och regionernas olika kulturer. Det är allmänt accepterat att ständigt aktualiserad utbildning är det som utgör grunden för alla lösningar inför framtiden, vilket EESK också vid upprepade tillfällen har hävdat. Dessa utbildningar bör utgöra grunden för tillräckligt flexibla färdigheter som kan göra det möjligt för ungdomar att förbereda sig för mer än ett yrke. Under de senaste åren har det blivit allt vanligare att prioritera företagaranda i läroplanerna. Företagen måste också vara delaktiga i anpassningen av utbildningen och investera i livslångt lärande. I ett antal länder deltar personer från näringslivet aktivt i utbildningsprogrammen.

2.21 EU – inte minst EESK – kan med all säkerhet bidra till dessa processer, vilket EESK redan tidigare har argumenterat kraftfullt för. EESK vill peka på följande:

— Stöd från EU-organ som Cedefop, Eurofound och andra för spridning av data och analyser.

— Stöd från kommissionen, och i synnerhet GD Sysselsättning, till diskussioner om god praxis i hela Europa genom publikationer och riktade konferenser, till exempel inom ramen för sociala dialoger, samt till spridning av dess egna analyser och förslag till arbetsmetoder som utarbetats av europeiska akademiker och sakkunniga.

— Riktade projekt inom ramen för de europeiska fonderna: Sammanhållningsfonden, Regionalfonden och Europeiska socialfonden.

2.22 I samband med omstrukturering och planering är den europeiska kontexten också mycket önskvärd som bas för utveckling av en gemensam anda och ett delat ansvar i hela Europa i syfte att främja konvergens med framgångsrika tillvägagångssätt, som för närvarande varierar stort från land till land, vilket även resultaten gör. Gemensamma och delade erfarenheter kan bidra till bättre resultat för företagen, de anställda och regionerna.

2.23 Ett speciellt exempel är arbetskraftens rörlighet i Europa – en fråga som väcker oro, men som även skulle kunna bidra positivt till tillsättningen av lediga tjänster inom industrin och kompensera för brister på okvalificerad och kvalificerad arbetskraft ([9]). Långsiktiga negativa effekter av migration för stater, regioner och arbetstagare måste beaktas. En kompetensflykt eller utvandring av kvalificerad arbetskraft kan skada den framtida utvecklingen. För att minska de oönskade riskerna med en progressiv arbetskraftsrörlighet krävs det en konsekvent europeisk regional- och socialpolitik.

2.24 EU:s sektorsspecifika sysselsättnings- och kompetensråd, det europeiska omstruktureringsforumet och observatorier samt Eurofounds studier skulle kunna vara mycket användbara för utbyte av god praxis i hela Europa.

3. **Förslag till EU:s kvalitetskriterier**

3.1 EESK anser att förslagen i kommissionens meddelande ([10]) måste grunda sig på en förståelse för de stora skillnader som finns när det gäller förhållanden och metoder, samt på de premisser som anges ovan. Meddelandet är en användbar vägledning för aktörer på alla ansvarsnivåer och bör tillämpas från fall till fall. Det är till stor nytta att diskutera sådana diagram på EU-nivå för att underlätta ett EU-omfattande utbyte av perspektiv.

3.2 EESK ställer sig bakom de förslag som betonar fortlöpande undersökning av (ofta subtila) förändringar och övergångar avseende tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden och av önskade färdigheter. Detta är redan allmän praxis i flera företag och en aspekt som ledningen och personalen kontinuerligt ägnar uppmärksamhet. I gränsöverskridande företag och bolag måste ledningen och europeiska företagsråd tillsammans diskutera detta ([11]). Rådande praxis är dock inte tillfredsställande. Man måste kunna garantera att de anställdas företrädare rådfrågas i tid i samband med gränsöverskridande omstruktureringar. Man måste även kunna garantera att de små och medelstora företagen får information och blir hörda.

3.3 Med tanke på den strategiska betydelsen hos den nuvarande dynamiken och kommande förändringar inom produktionssystemen, till exempel genom robotteknik, digitalisering, nanoteknik och 3D-utskrift, måste befintlig praxis ytterligare finjusteras och fördjupas, vilket ligger i både företagens och deras anställdas intresse. Detsamma gäller de konkreta förslag om åtgärder som riktas till enskilda anställda.

3.4 De flesta företag har skräddarsydda tillvägagångssätt, men det finns många tvärgående aspekter som är belysande för den pågående industriella revolutionen. Därför är breda partnerskap, enligt argumenten ovan, med akademiker, forskningsinstitut, politiska myndigheter och regionalt baserade utbildningsinstitutioner, mycket välkomna. Trots att näringslivsorganisationer och nätverk för små och medelstora företag har framgångsrika metoder när det gäller omstrukturering är de små och medelstora företagen ofta inte kapabla att utforma sofistikerade tillvägagångssätt eller utbildningsmöjligheter. De måste få möjlighet att dra nytta av riktade nationella och regionala program och stöd utifrån.

3.5 EESK fäster stor vikt vid spridning av god praxis. Ett antal regioner runtom i Europa klarar av att förbereda sig inför framtiden överraskande väl, vilket gagnar befolkningen och ekonomins motståndskraft. EU, och även EESK, skulle kunna ge mer stöd på detta område.

3.6 Sektorsspecifika sysselsättnings- och kompetensråd på EU-nivå skulle också kunna vara till stor hjälp. De kan även fungera som plattformar för möten mellan de aktörer som är direkt involverade. Enligt EESK bör dessa råd ha åtminstone tre uppgifter: ge information om utbildningsbehoven, tillhandahålla utbyte av prognoser om framtida trender/utmaningar och ge information om vad som ligger bakom behovet av omstrukturering. Allt detta skulle vara till gagn för en fortsatt diskussion och främja konvergens mot de bästa lösningarna. EU-organen borde också gynnas av rådens operativa och pragmatiska slutsatser.

([9]) EUT C 318, 29.10.2011, s. 43.

([10]) Europeiska kommissionens meddelande ”EU:s kvalitetskriterier för planering för förändringar och omstruktureringar”, s. 15 och framåt.

([11]) (Direktiv 2001/23/EG).

3.7 Med hjälp av gemensamma analyser och diagnoser fastställs aktörernas specifika ansvarsområden på varje nivå, såsom beskrivs utförligt i kapitel 2. Detta är en pågående process som redan är praxis i ett antal medlemsstater, men för närvarande mindre utvecklad i vissa andra. De ekonomier där denna strategi tillämpas på ett bra sätt får i allmänhet bättre resultat än de som halkat efter i detta hänseende. Såsom nämns ovan lönar det sig att utgå från konsensusbaserade metoder.

3.8 Vid omstrukturering kan EU främja en tillfredsställande samordning mellan de berörda aktörerna genom att uppmuntra effektiva förfaranden och processer i företag och regioner, med hjälp av finansiellt stöd från EU-fonderna när detta är lämpligt.

3.9 I bilagan betonas med rätta den enskilda arbetstagarens roll. När rätt villkor och möjligheter finns är det upp till den enskilda arbetstagaren att välja vilken metod som passar bäst för honom eller henne. Även här finns ett brett spektrum av enskilda val, från att förbättra sina färdigheter på plats till att bredda sin kompetens eller till och med helt byta inriktning. Modellen att ha ett enda arbete under hela arbetslivet håller gradvis på att ersättas av flexibla karriärer antingen inom (stora) företag eller i ett bredare sammanhang.

3.10 Alla aktörer behöver ta dessa grundläggande skiften i beaktande och särskilt uppmärksamma sårbara grupper. I vissa medlemsstater har arbetsmarknadens parter och staten under årens lopp utvecklat riktade program. EESK vill bland annat lyfta fram följande exempel:

— Den danska arbetsmarknadsmodellen, med flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden (flexicurity). Efter att inledningsvis ha mött svårigheter och kritik har modellen nått en rimlig jämvikt mellan kostnader och resultat, där en flexibel arbetsmarknad kombineras med en social välfärdsstat ([12]) med bland annat ökad övervakning av arbetsmarknaden, avtal om arbetsdelning, arbetsrotationssystem, innovationsinkubatorer och ett yrkesutbildningssystem.

— Det tyska systemet med varvad teoretisk och praktisk utbildning där företagen är delaktiga, samt en proaktiv politik för lärande och praktiska lärlingssystem.

— Ett program som det svenska Kunskapslyftet, som inrättades för att höja kompetensnivån hos lågutbildade vuxna arbetstagare till en mellannivå och som inriktades på människor i åldrarna 25–55.

3.11 Det finns fler exempel. Vissa av systemen är föråldrade medan andra fortfarande fungerar väl och visar hur statlig medverkan och engagemang från arbetsmarknadens parter ger upphov till gemensamma instrument som kan hantera den rådande dynamiken. Andra har dock inte använts sedan en tid tillbaka. Kommissionen bör genom att systematiskt sprida god praxis uppmuntra arbetsmarknadens parter och myndigheter i alla medlemsstater att ta fram pragmatiska och användbara verktyg.

3.12 EESK stöder kraftfullt att kommissionen – i enlighet med den oförändrade ståndpunkt som kommittén har uttryckt i en rad yttranden, samt i svaret på grönboken ([13]) – har gett nationella och regionala myndigheter en aktiv roll vid planerings- och omstruktureringsprocesserna, på samma nivå som företag, anställda och arbetsmarknadens parter. Det finns ett stort behov av dessa myndigheters samarbete och delade ansvar, men detta underskattas ofta. De punkter som kommissionen särskilt lyfter fram understryker betydelsen av deras deltagande ([14]).

3.13 De olika styresnivåerna har alla sina egna ansvarsområden. I de flesta medlemsstater har de nationella myndigheterna ansvaret för de (rättsliga) ramvillkoren, medan de regionala myndigheterna kan åstadkomma mycket när det gäller att skapa praktiska förutsättningar och en anda av gemenskap, något ett stort antal konkreta exempel visar. Detta innebär att kvaliteten på den nationella och regionala administrationen ofta är en avgörande faktor för om sådana åtgärder blir framgångsrika eller inte. Dessa myndigheter bör delta i fallstudier om planering och omstrukturering och om framgångsrika förfaranden.

([12]) Se *Anticipating and Managing restructuring – Denmark*, Internationella arbetsorganisationens internationella utbildningscenter, december 2009.
([13]) Se fotnot 1.
([14]) Se s. 19.

3.14 Europeiska kommissionen har tagit ledningen för organisationen av diskussionerna på EU-nivå och spridningen av god praxis. Den kan stödja utvecklingen av en gemensam anda i hela unionen och den kan bidra till att skapa de rätta förutsättningarna för att utnyttja de europeiska fonderna väl. Den kan också främja social dialog i fråga om planering och omstrukturering, i synnerhet på branschnivå.

3.15 Insamling av uppgifter om omstruktureringsåtgärder – bland annat deras ekonomiska och sociala konsekvenser – bör underlättas och leda fram till analyser. En effektiv samordning mellan organ såsom Eurofound och Cedefop, kommissionen och de berörda aktörerna måste även i fortsättningen säkerställas.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Översyn av gemenskapsriktlinjerna för finansiering av flygplatser och för statliga igångsättningsstöd för flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser”

C(2014) 963 final

(2014/C 451/20)

Föredragande: **Jacek KRAWCZYK**

Medföredragande: **Nico WENNMACHER**

Den 8 maj 2014 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

Statligt stöd till flygplatser och flygbolag

Rådgivande utskottet för industriell omvandling (CCMI), som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 183 röster för, 3 röster emot och 2 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1. EESK välkomnar kommissionens nya förordning om riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag. Denna förordning, som både flygplatser och flygbolag länge väntat på, fastställer en ram med en övergångsperiod för att hantera några av de stora problemen för EU:s transportsektor, som håller på att genomgå grundliga förändringar.

1.2. EESK beklagar att den slutliga förordning som kommissionen antagit på grund av ett obefogat tryck från regionala lobbygrupper och lokalt valda politiker inte innehåller tillräckliga redskap för en märkbar förbättring av öppenheten på den europeiska luftfartsmarknaden och luftfartssektorn. Utvecklingen av markinfrastruktur för luftfart måste samordnas bättre på olika nivåer (EU, medlemsstaterna, regionerna). Användningen av skattebetalarnas pengar, bland annat EU:s budgetresurser, måste förberedas väl med utgångspunkt i en genomförbarhetsstudie som inte påverkats av rent lokal politik utan som bygger på relevanta ekonomiska och sociala behov. Denna studie bör också utvärdera projektets hållbarhet genom att analysera markanvändningskriterier, inverkan på sysselsättningen, arbetsvillkor och miljöpåverkan. Samstämmigheten med EU:s strategiska projekt, såsom det gemensamma europeiska luftrummet och Sesar, måste också beaktas.

1.3. Kommittén är bekymrad över kommissionens ökande antal ”konkurrensärenden” och medlemsstaternas onöjaktiga attityd när det gäller avsaknaden av lika konkurrensvillkor inom EU:s luftfartssektor. Att tillåta en väldigt lång övergångsperiod för flygplatser att bli lönsamma utgör inte ett tillräckligt incitament för en meningsfull förändring i detta hänseende.

1.4. Kommittén är djupt besviken över att den undersökning som skulle redogöra för det aktuella läget för statligt stöd och liknande förfaranden när det gäller genomförandet av luftfartsriktlinjerna, som kommittén efterlyste i ett tidigare yttrande, aldrig genomfördes. Det lämnades för mycket utrymme för politisk vaghet i frågan och det gavs inte tillräckligt med faktauppgifter för att man skulle kunna föreslå trovärdiga lösningar. Kommittén upprepar sin uppmaning, som den fortfarande anser vara relevant och motiverad. Undersökningen bör tillhandahålla information om storleken på och typen av stöd, dess reella effekter på ekonomins utveckling och effektivitet samt dess effekter på sysselsättningen ur kvantitativ och kvalitativ synvinkel.

1.5. Kommittén anser att det är viktigt att stimulera den sociala dialogen och förhindra social dumpning inom detta område. Det är också viktigt att inrätta någon typ av mekanism för att säkerställa att man kontinuerligt har tillgång till uppdaterad information om utvecklingen av arbetsmarknaden på luftfartsområdet.

1.6. Ett av de allvarliga problemen vid genomförandet av de tidigare riktlinjerna var otillräcklig tillämpning. Kommittén är bekymrad över att det stora antalet ”undantag” i den gällande förordningen – förutom den extremt långa övergångsperioden – kommer att leda till att den bristfälliga tillämpningen fortsätter, vilket undergräver förordningens huvudsakliga syfte: skapandet av lika konkurrensvillkor.

1.7. Retroaktiv tillämpning av luftfartsriktlinjerna när det gäller driftstöd bör göra det möjligt för de flygplatser och flygbolag som under flera år har överskridit de villkor som fastställdes i riktlinjerna från 2005 att efterleva de nya bestämmelserna. På samma sätt bör retroaktiv tillämpning av de nya luftfartsriktlinjerna förhindra att de marknadsaktörer som efterlevde de då tillämpliga kommissionsriktlinjerna från 2005 bestraffas.

1.8. Lika konkurrensvillkor behövs för att göra den europeiska luftfartsindustrin hållbar igen. Den offentliga hearing som EESK anordnade 2014 visade tydligt att den nuvarande ”kapplöpningen om subventioner” äventyrar den europeiska luftfarten och kraftigt undergräver dess hållbarhet.

1.9. EESK uppskattar det tillvägagångssätt som antas i luftfartsriktlinjerna vad gäller regleringen av startstöd till flygbolag, även om det är först genomförandet och efterlevnaden av de nya bestämmelserna som i slutändan kommer att visa om man uppnått tydlighet och enkelhet.

1.10. När det gäller planerna på nya flygbolag med omfattande offentlig finansiering anser EESK att informationsprogram och stödåtgärder bör anordnas för ägare och förvaltare av regionala flygplatser som har dåliga förutsättningar att hantera dessa frågor.

1.11. Genomförandet av reglerna om statligt stöd på den inre marknaden måste följas också i länderna utanför EU. EU:s myndigheter måsta vara konsekventa och anpassa sin politik när det gäller tillträde till EU-marknaden, i synnerhet för operatörer som har gynnsamma förhållanden i sina hemländer som kan leda till orättvis konkurrens. Det är viktigt att säkerställa lika konkurrensvillkor för alla.

1.12. För att EU:s luftfartsindustri ska kunna svara på en växande efterfrågan på ett hållbart sätt måste den erbjuda högkvalitativa arbetstillfällen och goda arbetsvillkor för att tillgodose både passagerarnas intressen och säkerhetskraven. Som nämndes ovan är det viktigt att uppmuntra den sociala dialogen och förhindra social dumpning inom sektorn. Det har redan inrättats flera grupper inom EU:s luftfartssektor för att föra diskussioner tillsammans med relevanta arbetsmarknadsparter. För att göra dem effektivare måste de ytterligare förbättras och medlemskapet utvidgas också till representanter för flygplatserna. Det är också viktigt att ytterligare öka medvetenheten hos operatörerna och att inte bevilja statligt stöd om de relevanta reglerna inte efterlevs, och i synnerhet om den tillämpliga arbetsrätten överträds.

1.13. Därför är det också ytterst viktigt att nära övervaka genomförandet av de ”nya” luftfartsriktlinjerna. Kommissionen bör se över i vilken grad de fastställda målen har uppnåtts och återkomma om senast ett år.

2. **Inledning**

2.1. Den europeiska luftfartsindustrin utformades som en marknad där efterfrågan bestämmer flygpriserna och där användarna betalar för luftfartskostnaderna genom avgifter och taxor som syftar till att upprätta ”ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem” (vitboken om transport, 2011). Statligt stöd till flygplatser och flygbolag har emellertid skapat grundläggande strukturella brister på den europeiska luftfartsmarknaden, som måste åtgärdas.

2.2. Kommissionen hade länge för avsikt att se över riktlinjerna från 1994 om tillämpning av artiklarna 92 och 93 i EG-fördraget på statligt stöd i luftfartssektorn samt EU-riktlinjerna från 2005 om finansiering av flygplatser och igångsättningsstöd till flygbolag med verksamhet på regionala flygplatser (nedan kallade luftfartsriktlinjerna). Det hade länge funnits ett behov av tydligare regler som gör det möjligt för flygplatser att motta stöd där det faktiskt behövs – särskilt med tanke på att det var vida erkänt att de tidigare luftfartsriktlinjerna inte hade tillämpats effektivt.

2.3. Vid sin 482:a plenarsession den 11 juli 2012 antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) ett tilläggsyttrande om *Översyn av riktlinjerna från 1994 och 2005 för luftfarten och flygplatserna i EU* (CCMI/95). I det yttrandet redogjorde EESK tydligt för den europeiska luftfartsmarknadens utveckling och de stora hindren för genomförandet av befintliga luftfartsriktlinjer. Kommittén lade också fram ett antal slutsatser och rekommendationer.

2.4. I yttrandet förespråkade EESK standardiserade EU-regler för hela luftfartssektorn, som skulle förhindra okontrollerad subventionering och säkra lika konkurrensvillkor för alla marknadsdeltagare också på lokal nivå.

2.5. Kommittén påpekade också att de nya luftfartsriktlinjerna måste fastställas genom en tydlig och enkel uppsättning regler för att uppnå rättssäkerhet i den europeiska luftfartssektorn. EESK framhöll vikten av ett korrekt genomförande av luftfartsriktlinjerna och att efterlevnad är en avgörande faktor.

2.6. Enligt kommitténs yttrande CCMI/95 borde de nya luftfartsriktlinjer som kommissionen skulle föreslå ha syftat till att skydda alla typer av flygbolag mot diskriminerande, diffust och snedvridande ekonomiskt stöd från regionala myndigheter eller flygplatser. Offentlig finansiering får inte skapa konkurrenssnedvridning mellan flygplatser eller flygbolag.

2.7. EESK betonade att statligt stöd för investeringar i flygplatsinfrastruktur och startstöd till flygbolag endast bör vara möjligt i tydligt definierade fall och att det bör begränsas på basis av tidsperiod och intensitet. Dessutom bör denna typ av stöd endast beviljas i undantagsfall och med hänsyn till principerna om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering.

2.8. När det gäller öppenheten drog EESK slutsatsen att de villkor under vilka statligt stöd kan beviljas bör offentliggöras. Det bör råda full öppenhet i fråga om det stöd som kan beviljas flygplatser och flygbolag och de villkor under vilka stödet kan utbetalas.

2.9. EESK ansåg att privata investeringar generellt sett inte kan betraktas som statligt stöd. Samtidigt kan en offentlig aktör agera som privat investerare om investeringen kan rättfärdigas ur kommersiell synpunkt.

2.10. EESK ansåg att det var nödvändigt att utarbeta en studie om det aktuella läget för statligt stöd och liknande förfaranden när det gäller genomförandet av luftfartsriktlinjerna. Särskilt i syfte att bedöma om och i vilken omfattning de gällande förfarandena innebar en snedvridning av de likvärdiga konkurrensvillkoren mellan flygplatserna och mellan flygbolagen skulle studien ge information om storleken på och typen av det stöd som har betalats ut, vilka effekter det har haft på den reella ekonomiska utvecklingen/ändamålsenligheten samt dess kvantitativa och kvalitativa effekter på sysselsättningen.

2.11. EESK påpekade att alla nya riktlinjer måste beakta de anställdas och resenärernas intressen. Med tanke på att mänskliga resurser är en viktig del av ett flygtransportsystems kvalitet måste en hållbar civilflygsindustri kunna erbjuda högkvalitativa arbetstillfällen och goda arbetsvillkor. Mot denna bakgrund är det viktigt att stimulera den sociala dialogen och att undvika social dumpning inom sektorn.

2.12. EESK efterlyste också en långsiktig politik vad gäller utvecklingen av regionala flygplatser. Luftfartsriktlinjerna kan tillämpas på rätt sätt endast om man kommer överens om tydliga politiska prioriteringar för utvecklingen av regionala flygplatser. Det borde ha varit kommissionens uppgift att utarbeta en sådan politisk dagordning utan dröjsmål.

2.13. EESK uppmanade medlemsstaterna att starkt stödja och engagera sig i utarbetandet och genomförandet av de nya riktlinjerna. Detta var särskilt relevant med tanke på fördelningen av EU-medel i den nya fleråriga budgetramen. ”Att uppnå mer med mindre medel kräver tydliga prioriteringar. Regional utveckling är ett mycket viktigt område, men bör inte längre rättfärdiga utvecklingen av flygplatser där det inte finns någon möjlighet att skapa tillräcklig efterfrågan.”

3. **Nuläget för luftfartsriktlinjerna**

3.1. Den 20 februari 2014 antog kommissionen sina riktlinjer om statligt stöd till flygplatser och flygbolag, som ersätter dem som har varit i kraft nästa tio år (1994 och 2005).

3.2. Enligt de nya reglerna får driftstöd beviljas små olönsamma flygplatser under en 10 år lång övergångsperiod. Efter det måste flygplatsen själv kunna täcka sina utgifter. Högsta tillåtna stödbelopp är

— 50 % av det inledande rörelseunderskottet för flygplatser med mindre än 3 miljoner passagerare per år,

— 80 % för flygplatser med högst 700 000 passagerare per år.

3.2.1. Det kommer emellertid fortfarande att vara möjligt att erhålla kompensation för driftskostnader som inte täcks för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Detta gäller flygplatser som spelar en viktig roll för de regionala förbindelserna för isolerade eller avlägsna områden eller randområden.

3.3. Bättre inriktat investeringsstöd kan godtas endast om man kan fastställa att det finns ett genuint transportbehov och positiva effekter. Ytterligare transportkapacitet bör skapas endast där det finns ett behov av det. Inga investeringsstöd ska beviljas om investeringen undergräver befintliga flygplatser i samma upptagningsområde och inte heller till områden som redan har goda förbindelser genom andra transportsätt.

3.3.1. Högsta tillåtna investeringsstödbelopp:

— Högst 25 % för flygplatser med 3–5 miljoner passagerare per år.

— Högst 50 % för flygplatser med 1–3 miljoner passagerare per år.

— Högst 75 % för flygplatser med under 1 miljon passagerare per år.

— Inget stöd beviljas flygplatser med över 5 miljoner passagerare per år (med några smärre undantag, t.ex. vid flyttning).

Taket för investeringsstöd för att finansiera flygplatsinfrastruktur kan höjas med upp till 20 % för flygplatser i avlägsna regioner.

3.4. Flygbolagen kan få stöd som täcker upp till 50 % av flygplatsavgifterna för nya destinationer under en period på tre år. Flexiblare villkor kan motiveras för flygplatser som är belägna i avlägsna regioner.

3.5. Överenskommelser mellan flygbolag och flygplatser betraktas inte som stöd om en privat investerare som verkar under normala marknadsvillkor skulle ha accepterat samma villkor. Om överenskommelsen mellan flygbolaget och flygplatsen inte är lönsam kommer den att betraktas som offentligt stöd till flygbolaget.

Bryssel den 9 juli 2014.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn”

COM(2013) 659 final

(2014/C 451/21)

Föredragande: **Seppo KALLIO**

Medföredragande: **Brendan BURNS**

Den 20 september 2013 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – En ny EU-skogsstrategi: för skogarna och den skogsbaserade sektorn”

COM(2013) 659 final.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 111 röster för och 5 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK välkomnar EU:s nya skogsstrategi och de två åtföljande arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar. Med tanke på de ökande kraven på och hoten mot skogarna samt de många EU-politikområden och tillhörande bestämmelser som påverkar skogsbruket och skogarna är den nya strategin ytterst välbehövlig. EESK uppmanar därför både kommissionen och medlemsstaterna att se till att strategin genomförs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

1.2 I detta sammanhang påminner kommittén kommissionen om att fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inte innehåller någon hänvisning till en gemensam EU-skogspolitik och att kontrollen över skogspolitiken bör ligga kvar hos medlemsstaterna.

1.3 Kommittén stöder den helhetsinriktade och balanserade hållningen mellan hållbarhetens tre pelare (ekonomisk, miljömässig och social), som framhålls genom de tre övergripande rubrikerna i EU:s skogsstrategi, som delas upp i sammanlagt åtta prioriteringar. De strategiska riktlinjerna för varje prioritering bör användas för att se till att strategin genomförs snabbt.

1.4 Med tanke på skogarnas stora betydelse för landsbygdsområdenas utveckling och för att strategins mål ska kunna uppnås anser EESK att landsbygdsutvecklingsprogrammen bör omfatta skogsbruksrelaterade åtgärder och att dessa åtgärder bör främjas, i syfte att trygga ett högre utnyttjande av de tillgängliga medlen.

1.5 Som svar på arbetskraftens växande behov p.g.a. den ökande mekaniseringen längs skogsbrukets värdekedja och som svar på utmaningarna med ett klimat och en miljö som förändras framhåller EESK att man måste främja utbildning, fortbildning och kunskapsöverföring på alla nivåer inom skogssektorn. I detta sammanhang uppmanar kommittén också kommissionen och medlemsstaterna att ta initiativ till forskning om hur sysselsättningspotentialen och arbetsvillkoren i skogsbrukssektorn kan förbättras.

1.6 Oberoende av träets slutanvändning bör diskussionen om kriterier för hållbar förvaltning av skogen bygga på de allmänt erkända och accepterade kriterier och indikatorer som togs fram under Forest Europe ([1])-processen samt beakta medlemsstaternas särskilda omständigheter och befintliga skogsrelaterade system och lagar.

1.7 Vad gäller principerna för prioritering av träets användningsområden motsätter sig kommittén rättsligt bindande regler och stöder ett tillvägagångssätt som bygger på den öppna marknaden och marknadsaktörernas frihet.

1.8 För att ta itu med de utmaningar som klimatförändringarna medför uppmuntrar EESK medlemsstaterna att samarbeta över gränserna och stöder uppmaningarna om att de europeiska skogarna bör göras mer anpassningsbara och motståndkraftiga, bl.a. genom förebyggande av bränder och andra anpassningsåtgärder till skydd från naturliga faror. Lämpliga åtgärder bör inriktas på skogarnas motståndskraft och användbarhet för flera ändamål.

1.9 EESK stöder användningen av skogsförvaltningsplaner, men understryker att de även fortsättningsvis bör vara frivilliga och hållas tydligt åtskilda från Natura 2000-förvaltningsplanerna för att undvika onödiga kostnader och byråkrati.

1.10 En förbättrad kunskapsbas är avgörande för förståelsen av de otaliga utmaningar som skogssektorn står inför. Det är därför nödvändigt att verka för en harmonisering av uppgifterna och effektivare informationsutbyte och öppenhet, samtidigt som äganderätten respekteras.

1.11 Kommittén stöder främjandet av trä och annat skogsmaterial, t.ex. kork, som en inhemsk, hållbar, förnybar samt klimat- och miljövänlig råvara, och är övertygad om att skogssektorn måste spela en viktig roll i en framtida bioekonomis framgång.

1.12 I syfte att öka skogssektorns konkurrenskraft betonar EESK att det är viktigt att på bästa möjliga sätt utnyttja nuvarande och framtida finansieringsmöjligheter för att stödja forskning och innovation, och framhåller den roll som spelas av initiativ såsom de europeiska innovationspartnerskapen (EIP) ([2]) och det offentlig-privata partnerskapet för biobaserade industrier ([3]).

1.13 Med tanke på den stora potentialen och de många fördelarna med att använda träbaserad biomassa för en miljövänlig ekonomi uppmuntrar EESK kommissionen och medlemsstaterna att aktivt försöka finna sätt att främja aktiv förvaltning av skogen och förbättrat utnyttjande av trä med sikte på målen för 2020 ([4]), samtidigt som man är medveten om hållbarhetens gränser.

1.14 Kommittén uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att öka sina ansträngningar för att bedöma ekosystemtjänster och stödja en marknad för dem. Medlemsstaterna bör inrätta samordnade kompensationsmekanismer som kan användas för att råda bot på befintliga brister på marknaden.

1.15 Det kommer att krävas god samordning och kommunikation med alla berörda intressegrupper för en framgångsrik utveckling och uppföljning av EU:s skogsstrategi. EESK framhåller därför vikten av att trygga och öka de berörda aktörernas deltagande, vilket kommer att kräva att berörda grupper för civil dialog såsom rådgivande kommittén för skog förstärks. Man bör också överväga att inrätta tillfälliga grupper där företrädare för EESK och ReK ingår.

1.16 EESK uppmanar kommissionen, medlemsstaterna och alla andra berörda aktörer att återuppta förhandlingarna och att slutgiltigt nå samförstånd om ett rättsligt bindande avtal om skogar i Europa. Det rättsligt bindande avtalet skulle tillsammans med EU:s skogsstrategi utgöra ett viktigt verktyg för att stärka skogssektorn som helhet. Tydliga definitioner och mål för en hållbar förvaltning av skogen på alleuropeisk nivå skulle också få inverkan på global nivå.

([1]) Forest Europes mellanstatliga förhandlingskommitté om ett rättsligt bindande avtal om skogar i Europa. Se även http://www.forestnegotiations.org/

([2]) Följande EIP är relevanta för skogsbruk och skogar:
EIP om produktivitet och hållbarhet inom jordbruket: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm
EIP om råvaror: https://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en
EIP om vatten: http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/

([3]) Se http://bridge2020.eu

([4]) http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/

1.17 Slutligen kommer EESK att följa och engagera sig i alla pågående och kommande initiativ som bygger på EU:s skogsstrategi eller andra närliggande dokument, inklusive arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar.

2. **Inledning**

2.1 Mer än 40 % av Europas landyta utgörs av skogar och andra trädbevuxna områden, och dessas utomordentligt stora betydelse är oomtvistad. Det råder stora skillnader vad gäller resurser, struktur, förvaltning och användning av skogar mellan regionerna. På det hela taget uppvisar skogstäckningen i Europa en uppåtgående trend, med en ökning på ca 0,4 % per år under de senaste årtiondena. Även situationen när det gäller virkesförrådet är positiv: Bara 60–70 % av den årliga tillväxten avverkas. Cirka 60 % av skogsmarken är i privat ägo, medan resten är offentligt ägd.

2.2 I hela EU och särskilt i skogsrika regioner betonas användbarheten för flera ändamål starkt, eftersom skogarna tjänar sociala och miljörelaterade syften utöver de ekonomiska. De tjänar som livsmiljö för djur och växter och fyller en viktig funktion för att begränsa klimatförändringarna och tillhandahålla andra ekosystemtjänster, bl.a. jakt, bär eller människors hälsa, rekreation eller turism. Skogarna är också viktiga ur socioekonomisk synvinkel, vilket dock ofta underskattas. Skogsbruket och närliggande branscher ger mer än tre miljoner människor jobb och är avgörande för välfärden och sysselsättningen på landsbygden.

2.3 Hållbart skogsbruk är ingen ny idé. Begreppet hållbar förvaltning uppstod i skogssektorn för 300 år sedan, och sedan dess har denna tanke om ansvarsfull förvaltning ständigt vidareutvecklats och gradvis spridit sig till alla delar av ekonomin. Den grundläggande definitionen av hållbar förvaltning av skogen enligt 1993 års Helsingforsresolution från ministerkonferensen om skydd av skogarna i Europa utgjorde en milstolpe i denna process och sätter principen om hållbarhet i ett globalt sammanhang.

2.4 EU har nu haft en strategi för skogsbrukssektorn i 15 år. På grundval av en resolution från Europaparlamentet ([5]) lade kommissionen 1998 fram ett meddelande ([6]) om genomförandet av dessa politiska riktlinjer.

2.5 På rådets begäran ([7]) offentliggjorde kommissionen våren 2005 en rapport om genomförandet av skogsbruksstrategin ([8]), som sedan kompletterades med utarbetandet av en EU-handlingsplan för skog för femårsperioden 2007–2011 ([9]).

2.6 Efterhandsutvärderingen av handlingsplanen (som syftade till att genomföra 1998 års skogsbruksstrategi) gjordes i samband med det internationella skogsåret 2011.

2.7 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innehåller visserligen ingen hänvisning till en gemensam EU-skogspolitik, men många politikområden och tillhörande bestämmelser om t.ex. energiförsörjning eller miljö- och klimatfrågor leder i praktiken till att en gemensam EU-politik för skogsbruket utvecklas. Kommissionen lade den 20 september 2013 fram sitt meddelande om en ny EU-skogsstrategi som ett svar på de ständigt ökande och ibland motstridiga utmaningar som skogarna och den skogsbaserade sektorn står inför och på behovet av en mer samstämmig och konsekvent politik.

([5]) EGT C 55, 24.2.1997, s. 22.
([6]) COM(1998) 649 final, 18.11.1998.
([7]) Rådets resolution, EGT C 56, 26.2.1999, s. 1, och rådets slutsatser om en EU-handlingsplan för skogsbruket, 2662:a mötet i rådet (jordbruk och fiske) den 30–31 maj 2005.
([8]) COM(2005) 84 final, 10.3.2005.
([9]) COM(2006) 302 final, 15.6.2006.

3. **Beskrivning av den nya skogsstrategin**

3.1 Kommissionens grunddokument åtföljs av två kompletterande, mer detaljerade arbetsdokument från kommissionens avdelningar, varav det första inriktas på den process, analys och väg framåt som föreslås i strategin, medan det andra ger en detaljerad inblick i EU:s skogsbaserade industrier, dvs. träbearbetning, möbler, tillverkning och omvandling av pappersmassa och papper samt tryckeri ([10]). Med tanke på deras kompletterande karaktär och betydelse bör de åtföljande dokumenten beaktas noga. EESK bör följa och engagera sig i alla nuvarande och framtida initiativ som bygger på EU:s skogsstrategi eller andra närliggande dokument.

3.2 Kommissionen har valt att lägga fram strategins framtida åtgärdsområden under tre övergripande rubriker, som är uppdelade i sammanlagt åtta prioriteringar.

3.3 De ”strategiska riktlinjerna” för var och en av de åtta prioriteringarna säkerställer att strategin också till största delen lever upp till kravet på att föreslå konkreta åtgärder och inte bara innehålla allmänna avsiktsförklaringar.

3.4 För att möjliggöra ett snabbt genomförande av den nya skogsstrategin har kommissionen inte föreslagit att en ny separat handlingsplan ska utarbetas. I stället innehåller strategin en rad särskilda åtgärder som syftar till att dess mål ska uppnås.

3.5 Den nya skogsstrategin lades fram efter den slutliga utvärderingen av den tidigare strategin och strax före inledningen av EU:s nästa programplaneringsperiod och den fleråriga budgetramen för 2014–2020.

3.6 Det ekonomiska och politiska klimatet i EU har förändrats drastiskt sedan den tidigare strategin lades fram 1998. Inte minst i fråga om internationella åtaganden omges den nya strategin av ett helt nytt regelverk.

3.7 Kommissionen offentliggjorde den nya skogsstrategin så att den sammanföll med förhandlingarna inom Forest Europes mellanstatliga förhandlingskommitté om ett rättsligt bindande avtal om skogar i Europa ([11]). Om detta avtal genomförs skulle det ersätta de nuvarande rekommendationerna och omfatta tydliga definitioner och mål för hållbar förvaltning av skogen som de avtalsslutande staterna ska anta.

3.8 EESK har stött flera processer med koppling till skogsbruket (se bilaga 1), bl.a. den nya skogsstrategin från första början ([12]), genom att lägga fram rekommendationer. När kommissionen lade fram sin genomföranderapport 2005 tog kommittén tillfället i akt att utarbeta ett heltäckande yttrande om skogarnas och skogsbrukets roll i en förändrad miljö. Det här yttrandet syftar delvis till att uppdatera kommitténs tidigare yttrande mot bakgrund av de framtida utmaningarna.

4. **Allmänna kommentarer om den nya skogsstrategin**

4.1 Strategin bygger på det faktum att fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inte innehåller någon hänvisning till en gemensam EU-skogspolitik och att kontrollen över skogspolitiken således ligger kvar hos medlemsstaterna. Strategin har också ett helhetsperspektiv genom att den balanserar de ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekterna av hållbart skogsbruk och omfattar bearbetningsindustrin vid sidan av skogarna och skogsbruket.

4.2 I strategin betonas hållbar förvaltning av skogen och användbarhet för flera ändamål, vilket innebär att en rad olika produkter och tjänster framställs på ett balanserat sätt och tryggar skyddet av skogarna. För närvarande avverkas bara drygt 60 % av den årliga skogstillväxten i EU. Strategin syftar därför till att främja skogsbaserade arbetstillfällen och välstånd i Europa genom att göra skogbrukssektorn mer konkurrenskraftig och användningen av trä mer mångsidig som ett led i insatserna för att skapa en bioekonomi som bygger på förnybara råvaror.

([10]) SWD(2013) 342 och 343 final, ”A blueprint for the EU forest-based industries”, 20.9.2013.
([11]) För den nuvarande förhandlingstexten, se http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/documents
([12]) Yttrandet om skogsbruksstrategin från 1998, EGT C 51, 23.2.2000, s. 97–104, och yttrandet om rapporten om genomförandet av EU:s skogsbruksstrategi, EUT C 28, 3.2.2006, s. 57–65.

4.3 Den nya strategin utgör ett helhetsgrepp och ett försök att förbättra samordningen av skogsbruket i EU genom främjande av ett effektivt och ändamålsenligt genomförande och en strävan efter att undvika onödig byråkrati och förbättra kapaciteten hos skogarna och skogsbruket i EU.

4.4 Skogsbruket och den skogsbaserade bearbetningsindustrin kan ge ett verkligt bidrag till att Europa 2020-strategin blir en framgång. För detta krävs emellertid en nära koppling av skogsstrategin till arbetet med att uppnå Europa 2020-strategins mål genom att ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av skogsstrategin främjas inom alla berörda politikområden.

4.5 En utvärdering av de senaste uppgifterna om medlemsstaternas genomförande av skogsbruksåtgärder inom ramen för landsbygdsutveckling har visat att de landsbygdspolitiska instrumenten inte utnyttjats fullt ut. För att bättre kunna uppnå skogsstrategins mål uppmanas medlemsstaterna i strategin att lägga tillräcklig vikt vid skogsrelaterade åtgärder i programplanering och genomförande. Detta är särskilt nödvändigt för att öka deltagandet och mobiliseringen av de otaliga små familjeföretagen och privatägda skogarna, och skulle kunna stödjas genom förenklade förfaranden och minskad byråkrati.

4.6 Tanken är att strategins mål i framtiden ska stödjas med hjälp av åtgärderna och instrumenten i skogsbrukspaketet i förordningen om landsbygdsutveckling ([13]).

4.7 I strategin uppmuntras medlemsstaterna att i samarbete med arbetsmarknadens parter utveckla åtgärder för att bättre utnyttja sektorns sysselsättningspotential, förbättra färdigheterna hos dem som arbetar i sektorn samt förbättra arbetsvillkoren ytterligare. Man bör inleda ny, målinriktad forskning om arbetskraften i de europeiska skogarna, t.ex. inom vägbyggnad, plantering, skogsvård, avverkning, utvinning, transport, informationstjänster och miljötjänster. På det hela taget bör medlemsstaternas politik och program bidra till att förbättra skogsbrukets och hela den skogsbaserade sektorns konkurrenskraft i syfte att skapa långsiktig tillväxt och sysselsättning.

4.8 I strategin framhålls skogarnas mångsidiga roll när det gäller att bidra till uppnåendet av klimat- och energimålen. Uppnåendet av dessa mål kan stödjas genom en aktiv förvaltning och användning av skogarna, vilket skulle leda till bättre skogstillväxt och koldioxidbindning samt göra det möjligt att byta ut fossilbaserade energikällor och material mot förnybart trä.

4.9 I strategin erkänns det att skogarna och deras ekosystem behöver särskilt skydd till följd av klimatförändringarna och andra yttre hot.

4.10 I strategin erkänns vikten av förbättrad information till allmänheten om skogar och skogsbruk samt om trä som en förnybar råvara. Detta bör stödjas genom riktade kampanjer från kommissionen och medlemsstaterna i syfte att öka allmänhetens medvetenhet om den roll som skogarna spelar för vårt samhälle, och vice versa.

5. **Särskilda kommentarer**

5.1 I strategin betonas att trä är en hållbar, förnybar samt klimat- och miljövänlig råvara med många olika möjliga användningsområden. Resurs- och energieffektiva samt miljömässigt ansvarsfulla processer och produkter bidrar till skogssektorns konkurrenskraft och kommer i synnerhet att spela en större roll i EU:s bioekonomi. Detta kommer att öka efterfrågan och således behovet av ökat, hållbart virkesutnyttjande. Det anses vara nödvändigt att se över potentialen för virkesförsörjning, t.ex. genom att kartlägga strukturerna för skogsägande, och frågan om att underlätta ett ökat hållbart virkesutnyttjande. Lämpliga lösningar för att öka virkesutnyttjandet bör tas fram i samråd med skogsbrukets hela värdekedja.

([13]) Se skäl 25 i Ejflu-förordningen (1305/2013).

5.2 Enligt strategin ska kommissionen utarbeta principer för prioritering av användningsområdena för trä i samarbete med medlemsstaterna och berörda parter. Rättsligt bindande regler för hierarkin för användningen av skogsbiomassa, där det fastställs vilka användningsområden för trä som ska prioriteras, skulle dock tydligt strida mot den öppna marknadsekonomin och marknadsaktörernas frihet.

5.3 Såsom anges i strategin kommer kommissionen tillsammans med medlemsstaterna att 2014 inleda en samlad kostnadsanalys av EU-lagstiftning som berör värdekedjorna i den skogsbaserade industrin. Eftersom detta är av avgörande betydelse för hela skogssektorn bör alla berörda aktörer i skogsvärdekedjan göras delaktiga i analysen för att trygga en samlad och heltäckande bild av sektorn och ett samstämmigt tillvägagångssätt.

5.4 Skogarna hyser en stor biologisk mångfald, och utöver trä och diverse andra skogsprodukter som råvara (t.ex. kork) tillhandahåller de många ekosystemtjänster som landsbygds- och tätortssamhällen är beroende av. Förändrade villkor på grund av t.ex. klimatförändringar, spridning av invasiva främmande arter, vattenbrist, bränder, stormar och skadegörare ökar trycket på skogarna och risken för naturliga faror. Lämpliga skyddsåtgärder bör inriktas på skogarnas motståndskraft och användbarhet för flera ändamål.

5.5 I strategin fastställs målet att säkerställa och uppnå en jämvikt mellan hållbar förvaltning av skogen och skogarnas olika funktioner senast 2020. I detta sammanhang bör EU göra mer för att utvärdera ekosystemtjänsterna och skapa en marknad för dem. För att denna typ av marknad ska fungera korrekt är det nödvändigt att medlemsstaterna skapar samordnade kompensationsmekanismer för att åtgärda de befintliga bristerna på marknaden, inklusive lämplig kompensation till markägare för begränsningar som är nödvändiga för att skydda ekosystemtjänsterna.

5.6 Utöver trä för timmer och energi tillhandahåller skogarna flera andra produkter som ges föga uppmärksamhet i strategin. Till exempel är produktionen av kork mycket viktig särskilt i Medelhavsområdet och har flera fördelar: Det är en naturlig produkt som framställs av förnybara källor enligt en miljövänlig process där träden inte behöver avverkas. Korkindustrin visar sin betydelse genom att i betydande mån bidra till skapandet av sysselsättning och samtidigt upprätthålla den ekologiska stabiliteten i det ömtåliga och hotade ekosystemet i Medelhavsområdet.

5.7 Utarbetandet och genomförandet av skogsförvaltningsplaner bygger på principen om hållbarhet och god praxis. Strategin innehåller ett förslag om att aspekter som rör biologisk mångfald, t.ex. bevarandemålen i Natura 2000, ska integreras i skogsförvaltningsplanerna. Att koppla samman skogsförvaltningsplaner, som tjänar som ett operativt planeringsverktyg för skogsägarna, med Natura 2000-förvaltningsplaner, som tjänar som offentliga planeringsverktyg på lokal myndighetsnivå, skulle sudda ut gränserna mellan olika planeringsnivåer och ansvarsområden. Dessutom skulle detta kraftigt öka byråkratin och de tillhörande kostnaderna för utarbetandet av en skogsförvaltningsplan.

5.8 Även den ökande förekomsten av extrema väderförhållanden, som förebud om klimatförändringarna, gör ett aktivt förhållningssätt till de europeiska skogarna nödvändigt. Kommissionens mål är att bibehålla och öka de europeiska skogarnas motståndskraft och anpassningsförmåga. Skogsodlingsmaterial för sådana trädarter och artificiella hybrider som är viktiga för skogsbruket bör därför inte bara vara genetiskt anpassat till förhållandena och av hög kvalitet, utan också ge ett hållbart bidrag till bevarandet av den biologiska mångfalden.

5.9 I strategin efterlyser kommissionen en ram för åtgärder för att förebygga, minimera och dämpa de negativa effekter som invasiva främmande arter har på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. I dessa åtgärder bör även sociala och ekonomiska skador beaktas. Man bör dock även inta en helhetsinriktad och vetenskapligt grundad syn vid prioriteringen av invasiva främmande arter utifrån stränga förteckningskriterier. Främmande skogsodlingsmaterial som inte sprider sig invasivt och inte påverkar den nya platsen negativt bör därför inte inkluderas, eftersom det – särskilt mot bakgrund av klimatförändringarna – kan bidra positivt till den nuvarande och framtida försörjningen av råvaror och andra ekosystemtjänster.

5.10 Enligt strategin ska kommissionen med medlemsstaternas och de berörda parternas hjälp upprätta en förteckning över kriterier för hållbar förvaltning av skogen som kan tillämpas oberoende av träets slutanvändning. När kriterierna utarbetas bör hållbar förvaltning av skogen betraktas ut ett helhetsperspektiv, oavsett träets slutanvändning. Kriterierna bör bygga på befintliga kriterier, indikatorer och principer för hållbar förvaltning av skogen, t.ex. dem inom Forest Europe, där hållbarhet betraktas ur ett nationellt och regionalt perspektiv. I kriterierna bör också medlemsstaternas särskilda omständigheter och den befintliga nationella skogslagstiftningen beaktas.

5.11 I strategin föreslås det att de berörda intressegrupperna även fortsättningsvis bör vara delaktiga i utvecklingen och genomförandet av skogsstrategin. Beprövade organ såsom rådgivande kommittén för skog och kork och rådgivande kommittén för skogsbruksbaserade industrier bör också inkluderas i plattformen för de berörda parternas framtida samarbete med kommissionen. När det gäller genomförandet bör skogsrelaterade frågor och framstegen i genomförandet av skogsstrategin regelbundet tas upp i dessa grupper. Vid behov kan det också vara värt att överväga att inrätta tillfälliga grupper där företrädare för EESK och ReK ingår.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Ett program för ren luft i Europa”

COM(2013) 918 final

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och om ändring av direktiv 2003/35/EG”

COM(2013) 920 final – 2013/443 (COD)

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar”

COM(2013) 919 final – 2013/442 (COD)

”Förslag till rådets beslut om godtagande av ändringen av 1999 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon”

COM(2013) 917 final

(2014/C 451/22)

Föredragande: **Antonello PEZZINI**

Den 13 januari 2014, den 15 januari 2014 och den 18 december 2013 beslutade Europaparlamentet, rådet respektive kommissionen att i enlighet med artiklarna 192 och 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: Ett program för ren luft i Europa”

COM(2013) 918 final

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar och om ändring av direktiv 2003/35/EG”

COM(2013) 920 final – 2013/0443 (COD)

”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar”

COM(2013) 919 final – 2013/0442 (COD)

”Förslag till rådets beslut om godtagande av ändringen av 1999 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon”

COM(2013) 917 final.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 82 röster för, 1 röst emot och inga nedlagda röster.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK betonar med kraft att man måste säkerställa en hälsosam miljö och en så ren luftkvalitet som möjligt, eftersom det är en grundläggande förutsättning för välbefinnande och goda levnads- och arbetsvillkor för alla europeiska medborgare. Kommittén beklagar att denna fråga, som har grundläggande betydelse för Europa, inte längre prioriteras tillräckligt högt på de europeiska och nationella politiska dagordningarna.

1.2 EESK uppmanar det nya Europaparlamentet, den nya kommissionen och rådet att ge insatsen för att värna om en hälsosam och ren luftkvalitet största möjliga politiska prioritet i de europeiska institutionerna i framtiden och att fullt ut involvera arbetsmarknadsparterna och det civila samhällets aktörer i frågan.

1.3 EESK anser att luftföroreningar utgör ett av de största hoten mot människors hälsa och mot miljön, eftersom de leder till betydande negativa konsekvenser i form av skador på andningsorganen, förtida dödsfall, övergödning samt skador på ekosystemet. EESK välkomnar kommissionens initiativ för att inrätta ett nytt program för ren luft och för att få ner den förväntade minskningen i livslängd i EU från 8,5 månader år 2005 till 4,1 månader år 2030, vilket skulle innebära 180 miljoner återvunna levnadsår och återskapad biologisk mångfald i områden motsvarande 200 000 km^2.

1.3.1 För att främja övergången till en mer hållbar ekonomi i Europa är kommittén övertygad om att det är nödvändigt att fastställa ett mål för 2030, som ger företag och investerare säkrare utsikter på medellång sikt, vilket de behöver.

1.4 EESK anser att man bör påskynda tillämpningen av Euro 6-gränserna för NOx-utsläpp från lätta dieselmotorer, som mäts utgående från verkliga utsläpp vid körning, liksom förfarandena för utbytet av tvåtaktsmotorer. Kommittén är emellertid skeptisk till att dessa två åtgärder kommer att vara tillräckliga för att uppnå önskade resultat redan 2020.

1.5 EESK stöder kommissionens slutgiltiga mål – som läggs fram såväl i programmet om ren luft som i den klimat- och energipolitiska ramen för 2020–2030 – om att utsläppsgränsen 2030 ska ligga på 70 % av avståndet mellan nuvarande referensvärde och den maximala genomförbara utsläppsminskningen (MTFR).

1.6 Alla berörda aktörer ska arbeta för att nå och genomföra detta mål, vilket enligt EESK kräver beslutsamma åtgärder, bland annat:

— Införande av krav på att minska utsläppen av metan fram till 2020 och kvicksilver fram till 2020, 2025 och 2030.

— Striktare gränser för utsläpp från medelstora förbränningsanläggningar.

— Nekande av undantag som är möjliga enligt direktivet om industriutsläpp om det finns konkreta faror för hälsan.

— Särskilda åtgärder för att minska ammoniak och metan inom jordbrukssektorn.

— Kraftfullare åtgärder mot utsläpp från transporter, inbegripet system för mätning under verkliga förhållanden och tillämpning av relaterade tester 2014 vid införandet av standarden Euro 6.

— Beslutsamt genomförande senast 2016 av IMO:s standarder för NO_x och SO_2 för fartyg, så som avtalades 2008, för alla havsområden i Europa som är kontrollområden för utsläpp.

— Åtgärder för att införa kraftfulla standarder när det gäller partiklar (PM) för nya hushållsapparater.

— Utveckling och framtagning av miljövänliga maskiner och anläggningar.

— Fullständig tillämpning av livscykelanalyser för produkter (LCA).

— Förutsägbarhet på medellång och lång sikt, utan överlappande åtgärder.

— Stöd för utbildning av konsumenter, arbetstagare och ungdomar i hur man bevarar och skapar en hälsosam arbets-, rekreations- och boendemiljö.

— Främjande av forskning och investeringar med avseende på innovativa marknadstillämpningar (bästa tillgängliga teknik, BAT), hållbar tillväxt samt varaktiga arbetstillfällen med anständiga villkor.

— Åtgärdernas internationella dimension för att uppnå miljömässig hållbarhet.

— Säkerställande av samstämmigheten mellan den nya strategin och EU:s övriga politik och mål.

1.7 Kommittén håller helt med om behovet av att integrera de överenskomna ändringarna i protokollet till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar i EU:s lagstiftning.

1.8 Även om de kvalitativa långsiktiga målen i det nya direktivet om nationella utsläppsgränser inte ifrågasätts är kommittén besviken över att målen för 2025 inte är bindande så att man kan säkerställa ett fullständigt genomförande av dem.

1.9 Kommittén framhåller att skyddet av en hälsosam och ren luftkvalitet måste tas med i de regionala politiska åtgärdena, eftersom den är övertygad om att förvaltningen av luftkvaliteten på grund av den höga föroreningsnivån och de särskilda regionala väderförhållandena endast kan fungera effektivt om den stöds av en EU-politik för minskade utsläpp.

1.10 De nationella regeringarna och lokala myndigheterna måste fortsatt engagera sig när det gäller att planera konkreta åtgärder som syftar till att minska de giftiga utsläppen genom utförliga regionala handlingsplaner för luftkvaliteten med stark inriktning på de olika sektorerna: produktionssektorn, jordbrukssektorn, tjänstesektorn, den privata sektorn samt energiproduktions- och energidistributionssektorn. Kommissionen bör förmedla ett tydligt budskap om att genomförandet av handlingsplanerna ska vara effektivt, med omedelbara och kraftfulla åtgärder mot de medlemsstater som inte uppfyller sina skyldigheter. EESK konstaterar dock att flera medlemsstater redan har tagit steg i rätt riktning.

1.11 Åtgärder som involverar olika branschorganisationer, det organiserade civila samhället, icke-statliga organisationer, tjänstesektorn, utbildningscentrum på samtliga nivåer och forskningsinstitut bör vidtas för att uppnå målet om renare luft, som är avgörande för ekosystemets och medborgarnas välbefinnande.

1.12 EESK upprepar sin övertygelse om att det är nödvändigt att återlansera en hållbar utveckling av den europeiska ekonomin, med fokus på medborgarnas livskvalitet, arbetskvalitet och hälsa samt miljöskydd och med nära koppling till Europa 2020-strategins alla andra politiska prioriteringar. Detta bör ingå i en övergripande strategi för övergång till en global jämvikt som bygger på en ekonomisk tillväxt av hög kvalitet, som bidrar till att utrota fattigdomen och de sociala orättvisorna och samtidigt bevarar naturresurserna för kommande generationer.

2. **Inledning**

2.1 Luftföroreningar utgör ett allvarligt hot mot människors hälsa och miljön. Skador på andningsorganen, förtida dödsfall, övergödning och skador på ekosystemet till följd av nedfall av kväve och försurande ämnen är bara några av effekterna av detta problem, som är av såväl lokal som gränsöverskridande karaktär.

2.2 Den politik som EU och det internationella samfundet har fört under de senaste årtiondena har redan gett positiva resultat, och vissa problem som har samband med luftföroreningar har minskat, t.ex. utsläppen av sulfatdioxid (orsaken till surt regn) som har minskat med över 80 %.

2.3 Trots dessa framsteg är EU ännu långt ifrån sitt långsiktiga mål att förbättra luftkvaliteten för att undanröja risken för betydande skador på människors hälsa och på miljön. Fina partiklar och det marknära ozonet fortsätter att orsaka allvarliga problem, vilka enligt kommissionen ([1]) leder till 406 000 dödsfall per år.

([1]) COM(2013) 918 final.

2.4 Det är framför allt fina partiklar och ozon som fortsätter att utgöra allvarliga hälsorisker. Gränsvärdena för dessa ämnen överskrids regelbundet.

2.5 Kommissionen uppskattar att luftföroreningarnas externa hälsoeffekter motsvarar en kostnad på totalt 330 till 940 miljarder euro per år, medan de mål som föreslagits för 2030 skulle ge fördelar på mellan 44 och 140 miljarder euro.

2.6 Enligt kommissionen ska luftföroreningarna i EU år 2010 förutom att ha orsakat hundratusentals förtida dödsfall också ha inneburit att nästan två tredjedelar av marken exponerats för föroreningar. Och allt detta beror på utsläppen.

2.7 När det gäller EU-medborgarnas hälsa uppskattar man att sjukvårdskostnaderna överstiger 4 miljarder euro och att 100 miljoner arbetsdagar går förlorade varje år.

2.8 Beträffande den internationella utvecklingen beslutade USA i december 2012 att se över sina årliga luftkvalitetsstandarder, och ett gränsvärde på 12 mikrogram per kubikmeter för mikropartiklar fastställdes, vilket är långt under EU:s nuvarande gräns på 25 mikrogram per kubikmeter, medan Kina har beslutat att investera motsvarande 160 miljarder euro i luftkvalitetskontroller bara i Pekingområdet de närmaste fem åren. EU håller alltså inte jämna steg med de internationella åtgärder som vidtagits.

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 EESK stöder de övergripande målen om en märkbar förbättring av luftkvaliteten genom en omställning till en ekonomi med låga koldioxidutsläpp, både för folkhälsans och miljöns skull, såsom de fastställdes i luftföroreningsstrategin för 2005 och reviderades av kommissionen i programmet för ren luft i Europa.

3.2 På grund av ländernas olika miljöförhållanden fastställdes målen för utsläppsminskningarna för varje medlemsstat redan från början med beaktande av kostnadseffektiviteten. Kraven på minskade utsläpp varierar från land till land i enlighet med principen om differentiering kontra schablonsats.

3.2.1 Med beaktande av de skador som luftföroreningarna orsakar hälsan och livskvaliteten samt ekosystemen oroar sig kommittén för att luftkvaliteten inte längre väger så tungt på den europeiska och nationella politiska dagordningen. För att främja en omställning till en mer hållbar ekonomi i Europa anser kommittén att det är viktigt att fastställa ett mål för 2030, som ger företag och investerare det medellånga och långsiktiga perspektiv de behöver.

3.3 **Översynen av strategin** om luftföroreningar syftar till att sätta stopp för de nuvarande överträdelserna av befintliga kvalitetsstandarder och säkerställa en fullständig efterlevnad senast 2020, eftersom tillämpningen av Euro 6 kommer att minska NO_x-utsläppen från lätta dieselmotorer, som mäts på grundval av verkliga utsläpp vid körning. Kommittén ställer sig skeptisk till att man med hjälp av sådana åtgärder kan uppnå önskade resultat redan 2020, eftersom skyldigheten träder i kraft först 2017 och förnyelsen av den nuvarande bilparken kan kräva mer tid.

3.4 Strategin bygger dessutom på att det genomförs åtgärder även på lokal och regional nivå, med alla de begränsningar som sådana åtgärder innebär. Hittills har effekten av åtgärderna på regional nivå varit begränsad, i synnerhet på grund av den höga föroreningsnivån och särskilda regionala väderförhållanden. Kommittén är övertygad om att förvaltningen av luftkvaliteten på dessa nivåer bara kan fungera om den stöds av EU-politik för att minska utsläppen vid källan.

3.5 Kommissionen bör dock beakta en mängd olika likvärdiga och lika viktiga faktorer, bland annat:

— Bedömning av kostnadseffektiviteten hos de föreslagna åtgärderna.

— Konkurrenskraft och hållbar innovation.

— Miljöhållbarhetens internationella dimension.

— Mindre byråkrati och snabbare förfaranden.

— Överensstämmelse och samordning mellan de olika EU-politikområden som berörs.

— EU-stöd och nationellt stöd till utbildning i ämnet.

— Fokusering av EU:s och medlemsstaternas insatser inom forskning och innovation i syfte att tillämpa den bästa tekniken på marknaden.

— Konsekvent tillämpning av de nya kvalitetsstandarderna inom alla berörda sektorer.

3.5.1 Kommittén anser att forskning, innovation och utbildning fortsatt bör vara politiska prioriteringar på EU-nivå och nationell nivå, och att de bör syfta till att återställa en hållbar tillväxt och sysselsättning och en starkare återindustrialisering av hög kvalitet av den europeiska ekonomin, särskilt i fråga om små och medelstora företag och nya företag, utan att de aktuella europeiska budgetbegränsningarna utgör ett hinder för detta.

3.6 Dessutom anser EESK att man måste se till att **den nya omarbetade strategin överensstämmer med övrig EU-politik**. Som exempel kan nämnas att även om hushållens vedeldning orsakar utsläpp av PM2,5 uppmuntrar kommissionen användning av ved som alternativ energikälla, något som skulle kräva att olika aggregat utsläppsklassificeras och att förbränningsgraden kontrolleras.

3.7 Under alla omständigheter anser EESK att en mängd olika likvärdiga och lika viktiga faktorer bör beaktas i det internationella klimatavtalet före 2015.

3.8 EESK betonar vikten av **att främja offentlig-privata partnerskap** på EU-nivå, i stil med det som inletts genom **det gemensamma initiativet Clean Sky 2 2014–2020**, som syftar till att minska utsläppen från lufttransporter och att bidra till sådan forskning som avses i förordning (EG) nr 71/2008 och i ramprogrammet Horisont 2020.

4. **Särskilda kommentarer (I)**

4.1 *1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar*

4.1.1 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar ingicks under ledning av FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece). Den är den viktigaste internationella rättsliga ramen för samarbete och åtgärder för att begränsa och gradvis minska luftföroreningarna med hjälp av konventionens åtta protokoll, däribland protokollet från 1999.

4.1.2 EESK håller med om att ändringarna i protokollet bör införlivas i EU-rätten.

4.2 *Förslag till omarbetat direktiv om nationella utsläppsgränser*

4.2.1 I förslaget till direktiv fastställs nationella åtaganden för att minska utsläppen fram till 2020, 2025 och 2030 för varje medlemsstat. Den årliga utsläppsminskningen avser svaveldioxid (SO_2), kväveoxider (NO_x), ammoniak (NH_3), flyktiga organiska föreningar (VOC) utom metan, fina partiklar (PM2,5) och metan (CH_4) och anges i procent av medlemsstatens totala utsläppsmängder för vart och ett av dessa förorenande ämnen år 2005.

4.2.2 Under de senaste 20 åren har betydande framsteg gjorts inom EU när det gäller luftkvaliteten och sådana luftföroreningar som orsakas av människan. Detta har kunnat ske tack vare att EU och medlemsstaterna har antagit en politik och strategier som innehåller långsiktiga mål för att nå luftkvalitetsnivåer som inte ger upphov till betydande negativa effekter och risker för människors hälsa och för miljön, såsom fastställs i det sjunde miljöhandlingsprogrammet ([2]).

4.2.3 Detta förefaller självklart även om framstegen när det gäller luftkvalitet tydligt har blivit långsammare, och de mål som föreslås faktiskt är mindre ambitiösa än de nivåer som medlemsstaterna skulle uppnå om de till fullo uppfyllde de skyldigheter som ingår i EU:s befintliga lagstiftning.

([2]) COM(2012) 710 final.

4.2.4 Även om det i praktiken råder enighet om de föreslagna långsiktiga kvalitativa målen är kommittén besviken över att målen för 2025 inte är bindande, med tanke på hur svårt det har varit att tillämpa de nuvarande standarderna.

4.2.5 EESK anser att det krävs förstärkta plattformar för att möjliggöra engagerade och interaktiva dialoger **där bestämmelserna i förslaget till direktiv kan värderas**.

4.3 *Förslag till direktiv om utsläpp från medelstora förbränningsanläggningar*

4.3.1 Enligt EESK bör kontrollerna av utsläpp av luftförorenande ämnen från förbränningsanläggningar med en installerad tillförd effekt på mellan 1 och 50 MW som används på en mängd olika områden **förenklas och bli mindre kostsamma**. På så sätt kan man stödja och främja framväxten av små, medelstora och nya företag samt även småskalig infrastruktur på olika håll i regionerna.

5. **Särskilda kommentarer (II)**

5.1 Luftföroreningar kan komma från flera olika slags källor och transporteras långa sträckor.

5.2 För att fullt ut genomföra programmet för ren luft i Europa måste regionerna efter samråd med arbetsmarknadens parter och det organiserade civila samhället utarbeta och anta **handlingsplaner för luftkvaliteten**, där i synnerhet följande faktorer bör beaktas:

— Väg-, sjö- och lufttransporter samt rörlighet.

— Energiproduktion och energiförbrukning.

— Produktionssystemet.

— Tjänstesektorn.

— Jordbruket, djurhållningen och skogsbruket.

— Den privata sektorn.

5.3 I kommissionens paket för renare luft sammanställs och stärks den hittills verkställda politiken för att fortsätta kampen mot luftföroreningar, i motsats till den politiska agendan.

5.3.1 EESK anser att det är ytterst viktigt att de regionala och lokala nivåerna liksom den nationella nivån medverkar i denna process, tillsammans med arbetsmarknadsparterna och det organiserade civila samhället.

5.4 *Förslag till regionala planer för genomförandet av paketet för renare luft*

5.4.1 I samband med genomförandet av paketet för renare luft i regionerna bör man fastställa vilka samverkanseffekter med andra områden som behövs:

— **Avfall:** återanvändning för produktion av energi, minskad avfallsmängd per capita, materialåtervinning.

— **Transporter och rörlighet:** utvecklad kollektivtrafik, cykelvägar, främjande av rörlighet och låga koldioxidutsläpp, integrerade transportsätt, sjö- och luftfart.

— **Mark- och stadsplanering:** markanvändning, utveckling av nya bebyggelsemodeller, renovering av byggnadsbeståndet.

— **Jordbruk och djurhållning:** kedjan skog-ved-energi (noll km), biomassa och biogas, minskade utsläpp av ammoniak, kolsänkor.

— **Industri:** teknisk utveckling med begränsad miljöpåverkan, innovation och kvalitetscertifiering (ISO 14 000 och gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning Emas), fokus på ekodesign, miljökvalitetsmärkning av produkter, energiförvaltningssystem och efterlevnad av bestämmelserna om användning av elmotorer.

5.4.2 **Genomförandet på regional nivå** bör omfatta de mest brådskande åtgärderna som har samband med regionens ekonomiska och produktionsmässiga förutsättningar. Åtgärderna bör omfatta regler för förbränning av biomassa samt krav på och incitament till en förnyad bilpark.

5.5 **Åtgärder för att ytterligare begränsa utsläppen av SO_2 (svaveldioxid)** behövs, särskilt i regioner med en betydande förbränning inom industrin, energiproduktion och omvandling av bränsle.

5.6 *Åtgärder inom jordbruket*

5.6.1 **I hela EU – särskilt i regioner där jordbruket utgör en viktig sektor – krävs åtgärder** för att minska förekomsten av NH_3 (ammoniak), N_2O (dikväveoxid), CH_4 (metan) och VOC (flyktiga organiska föreningar), med de åtgärder som redan vidtagits i flera medlemsstater som modell. Användningen av kvävehaltiga gödningsmedel och avloppsvatten är den största källan (98 %) till utsläpp av NH_3 som, när det reagerar med SO_2 och NO_2 bildar ammoniumsalter, som är huvudkomponenten i partiklar.

5.6.2 Det framstår som mycket viktigt att nitratdirektivet (direktiv 91/676/EEG) efterlevs fullt ut, att krav införs om att gödselbehållare måste vara täckta, att återvinningssystem skapas där anaerob nedbrytning används för produktion av rötrester, vars egenskaper liknar konstgödsel, och att gödsel och spridning av hälsovådligt avloppsvatten hanteras på rätt sätt. Åtgärderna måste emellertid beakta balansen mellan de ekonomiska, sociala och miljömässiga intressena. Att minska utsläppen inom jordbruket är en mycket komplex uppgift, och därför behövs det mer investering i forskning och utveckling.

5.6.3 Jordbruksmetoder som innebär låga partikelutsläpp bör användas.

5.6.4 EESK understryker att det redan finns en rad bestämmelser för sektorn men att dessa bör tillämpas fullt ut, vilket ännu inte är fallet. Vi är övertygade om att kommissionen har missat sin chans att upprätta en konsoliderad lagstiftningsram för att hantera utsläppen. Nötkreaturen omfattas fortfarande inte av meddelandets tillämpningsområde. Det finns emellertid andra bestämmelser som reglerar nötkreatur, som står för den största delen av ammoniakutsläppen.

5.7 *Åtgärder i tätorter*

5.7.1 **När det gäller tätortsområden och starkt trafikerade områden** bör man särskilt uppmärksamma utsläppen av PM2,5, PM10 (fina partiklar med en diameter på mindre än 10 mikrometer), kolmonoxid (CO) och koldioxid (CO_2) och se till att förekomsten av NO_x minskar. Partikelfilter kan i dieselmotorer – och med specialfilter även i bensinmotorer – minska utsläppen med över 90 % (slutna filter).

5.7.2 I skolor och kontorsbyggnader vid starkt trafikerade vägar är det mycket viktigt att åtgärder vidtas för att isolera vertikala, ogenomskinliga och transparenta väggar, för att begränsa föroreningarna från VOC och fina partiklar (PM10 och PM2,5) ([3]).

5.8 *Åtgärder på transportområdet på lokal, regional, nationell och europeisk nivå*

5.8.1 När det gäller kommersiella fordon och fordon för persontransport bör man med hjälp av trafikbegränsningar och olika incitament ersätta Euro 3-fordon med Euro 5- och Euro 6-fordon. På samma sätt bör tvåtaktsmotorer (motorcyklar, mopeder, motorsågar och gräsklippare), dvs. Euro 1, bytas ut. Därför behöver följande åtgärder vidtas på lokal, regional och nationell nivå:

5.8.1.1 Lämpliga mätmetoder för NO_x-utsläpp från lätta dieseldrivna bilar bör antas på EU-nivå och på nationell nivå så snabbt som möjligt – utan att vänta på tidsfristen 2017 – på grund av deras betydande negativa effekter på stadsluftens kvalitet.

5.8.1.2 Användningen av metan och flytande motorgas (LPG), vätgas, flytande naturgas, etanol och andra avancerade biobränslen bör främjas på nationell och regional nivå. Utvecklingen av eldrivna fordon och laddningsstationer bör påskyndas. Det bör även vara möjligt att fastställa ett fordons utsläppskategori med hjälp av elektronisk utrustning som finns installerad i fordonet.

5.8.1.3 Distributionen av metangas bör främjas med hjälp av ekonomiska bidrag på EU-nivå och på nationell och lokal nivå till företag och kommuner så att de kan anlägga nya och/eller bygga ut befintliga nät.

([3]) Se standard UNI EN 15242:2008 *Ventilation i byggnader – Beräkningsmetoder för bestämning av luftflöden i byggnader inklusive infiltration.*

5.8.1.4 Investeringar i kollektiv lokaltrafik bör finansieras genom fleråriga EU-projekt och medfinansieras på nationell och lokal nivå. För bussar ska följande gälla:

— De ska vara miljövänliga och drivas med alternativa bränslen.

— De ska vara hybriddrivna (ha dubbla drivsystem).

— De ska vara eldrivna (helt eldrivna med batteri ombord) och laddas upp med hjälp av en stickpropp eller ett induktionssystem (Faraday).

5.8.1.5 Potentiell interaktion mellan fasta strukturer, informationsteknik och olika transportsätt bör utnyttjas. Man bör särskilt främja användningen av material som innehåller fotokatalysämnen med nanopigment av titandioxid (TiO_2), som sönderdelar molekylerna i föroreningarna och gör dem ofarliga för hälsan (vägar, trafikhinder, puts och andra byggnadsmaterial). Motorvägskorsningar med en beläggning med ”i.active COAT – Italcementi”-patent är intressanta i detta hänseende, eftersom de rengör luften och är starkt reflekterande.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1308/2013 och (EU) nr 1306/2013 vad gäller stödordningen för utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk i skolor”

COM(2014) 32 final – 2014/14 (COD)

(2014/C 451/23)

Föredragande: **Adalbert Kienle**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 6 februari 2014 respektive den 19 februari 2014 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 förordning (EU) nr 1308/2013 och förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller stödordningen för utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk i skolor

COM(2014) 32 final – 2014/0014 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 185 röster för, inga röster emot och 2 nedlagda röster:

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK stöder inrättandet av en gemensam rättslig och finansiell ram för EU:s skolfrukts- och skolmjölksprogram, som hittills genomförts och finansierats separat.

1.2 EESK välkomnar särskilt att det nya programmet har en betydligt mer pedagogisk inriktning som om den utnyttjas fullt ut skulle kunna bidra stort till att bekämpa såväl den ökande fetman hos barn som livsmedelsslöseriet.

1.3 Kommittén förväntar sig en avsevärd förenkling av förvaltningen och organiseringen och anser att medlemsstaterna bör ges tillräcklig flexibilitet att ta hänsyn till sina prioriteringar och särskilda förutsättningar.

1.4 EESK anser att hållbara – och i möjligaste mån färska, säsongsbetonade och regional- eller lokalproducerade – produkter från Europa i första hand bör gynnas.

2. **Inledning**

2.1 EU har vid olika tidpunkter inrättat separata europeiska skolprogram. Medan syftet från början huvudsakligen var att främja försäljningen av jordbruksprodukter har sunda kostvanor hos barn med tiden blivit det centrala. Skolmjölksprogrammet infördes redan 1977, inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk, och på senare tid har omkring 20 miljoner barn deltagit varje år. Skolfruktsprogrammet tillkom genom ett politiskt åtagande i samband med 2007 års reform av den gemensamma marknadsordningen för frukt och grönsaker, och den senaste omgången omfattade 8,6 miljoner barn. Trots att programmen har haft liknande syften och målgrupper omfattades de av olika rättsliga och finansiella ramvillkor och utformades och genomfördes på olika sätt. På grund av att medlemsstaterna har genomfört dem i mycket olika utsträckning har inget av programmen utnyttjats fullt ut.

2.2 Med anledning av den tydliga kritik som Europeiska revisionsrätten framfört och efter en grundlig utvärdering av de båda skolprogrammen och ett offentligt samråd föreslår Europeiska kommissionen nu att man inrättar en gemensam rättslig och finansiell ram för utdelning av frukt, grönsaker och mjölk till skolbarn. Man ska även åtgärda andra svagheter och brister. Framför allt kommer programmens pedagogiska inriktning att stärkas.

2.3 Det nya programmet ska finansieras genom den ökade budget för skolprogrammen som fastställts inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken 2020, dvs. upp till 230 miljoner euro per år (150 miljoner för skolfruktsprogrammet och 80 miljoner för skolmjölksprogrammet).

3. **Allmänna kommentarer**

3.1 EESK stöder eftertryckligen de EU-finansierade programmen för utdelning av jordbruksprodukter till barn och ungdomar i skolor. Vi påminner om att kommittén 1999 tydligt motsatte sig Europeiska kommissionens dåvarande planer på att dra in EU-stödet till skolmjölksprogrammet.

3.2 EESK framhåller den mycket viktiga roll som en balanserad kost har för barn och skolelever. Fattigdom, som blivit allt vanligare till följd av den ekonomiska och finansiella krisen, har visat sig vara en särskilt stor riskfaktor när det gäller i synnerhet barns och ungdomars kosthållning. Oroväckande många barn går varje dag till skolan utan att ha ätit frukost. Både den ökade fetman och det omfattande livsmedelsslöseriet är mycket viktiga utmaningar för samhället.

3.3 Även om det även i framtiden kommer att vara frivilligt för medlemsstaterna att delta hoppas EESK att de nya skolprogrammen kommer att genomföras och utnyttjas fullt ut i samtliga medlemsstater. Kommittén är övertygad om att man på så sätt varaktigt kan öka andelen frukt, grönsaker och mjölkprodukter i barnens kost.

3.4 EESK välkomnar särskilt att EU lägger större vikt vid stödjande pedagogiska åtgärder. Detta bekräftar tidigare uppmaningar från kommittén. Offentliga myndigheter, skolor, föräldrar, jordbruks- och livsmedelsindustrin, det civila samhället och media bör betrakta det som en skyldighet och en gemensam uppgift, som alla kan bidra till på sitt sätt, att främja sunda kostvanor redan under barndomen och skoltiden samt att öka medvetenheten om jordbruket och livsmedelskedjan.

3.5 Lärarna har en avgörande betydelse för att skolprogrammen ska lyckas, och glädjande nog har deras intresse och engagemang ökat. En särskild motivationsfaktor för denna grupp kan vara det extra stödet till programmet genom nationella tilläggsmedel eller från sponsorer och civilsamhällesorganisationer. Det senare är särskilt önskvärt i socialt utsatta områden. EESK stöder därför Europeiska kommissionens pilotprojekt för socialt utsatta och sårbara grupper.

3.6 Kommittén är av samma anledning också mycket positiv till de utökade möjligheter som planeras för att förbättra medvetenheten om den lokala jordbruks- och livsmedelssektorn och dess produkter, verksamhet och samhällsinsatser, bland annat genom att man anlägger skolträdgårdar, anordnar skolutflykter eller provsmakningar på bondgårdar och hantverksföretag eller utfärdar ett ”kostkörkort”. I vissa medlemsstater levererar bönderna själva mjölken direkt till skolorna och har därmed ständig kontakt med barnen. EESK anser att övriga länder bör ta efter i detta avseende.

3.7 Kommittén välkomnar också att även jordbruksprodukter som olivolja och honung i lämpliga fall kan behandlas i programmet, liksom att frågor som rör det ekologiska jordbruket kan tas upp. Samma sak gäller miljöfrågor och livsmedelsslöseri. EESK rekommenderar att man i ett mycket tidigt skede utvärderar de kompletterande åtgärderna.

3.8 För att ett EU-skolprogram ska bli lyckat måste man ta hänsyn till de nationella och regionala särdragen, förhållandena på daghemmen och skolorna samt barnens och föräldrarnas förväntningar. I samråden framkom det också tydligt att den alltför betungande förvaltningen och organiseringen ofta gav upphov till irritation och i vissa fall var ett skäl att inte delta i de hittillsvarande skolprogrammen. Av denna anledning anser EESK att det är mycket viktigt att man vid den konkreta utformningen av det nya skolprogrammet får till stånd tydliga synergieffekter. De administrativa och organisatoriska bördorna för skolor, deltagande företag och förvaltningar måste minskas avsevärt.

3.9 EESK ställer sig bakom de ökade möjligheter till stöd vad gäller logistik och utrustning som planeras, t.ex. för kylning av färska livsmedel.

3.10 Kommittén är positiv till att man inom ramen för skolprogrammen stöder utdelningen av frukt, grönsaker, bananer och mjölk. EESK ifrågasätter begränsningen av programmet till att enbart omfatta konsumtionsmjölk. Vi rekommenderar i stället att man av näringsmässiga och pedagogiska skäl även i fortsättningen erbjuder ett bredare mjölkproduktsortiment. Kommittén förespråkar eftertryckligen att färska livsmedel från ett hållbart europeisk jordbruk prioriteras. Så långt som det är möjligt inom ramen för programmen bör produkterna och aktiviteterna ha en koppling till årstiden och regionen eller höra till EU:s skyddade geografiska ursprungsbeteckningar eller specialiteter (SUB och SGB).

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Internetpolitik och förvaltning av internet – Europas roll i utformningen av framtidens internetförvaltning”

COM(2014) 72 final

(2014/C 451/24)

Föredragande: **Antonio LONGO**

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

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Internetpolitik och förvaltning av internet – Europas roll i utformningen av framtidens internetförvaltning”

COM(2014) 72 final.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 180 röster för, 8 röster emot och 13 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 **EESK bekräftar först och främst det som fastställts i flera yttranden de senaste åren om internets betydelse som en nödvändig förutsättning för ekonomisk utveckling, sysselsättning, teknisk innovation och social integration.**

1.2 **EESK delar helt och hållet kommissionens strävan att än en gång med kraft försvara och främja grundläggande rättigheter och demokratiska värden** och det rättsliga begreppet ”ett enda nätverk”, vilket omfattas av enhetliga unionsbestämmelser precis som andra områden och inte splittras av olika och eventuellt motstridiga bestämmelser.

1.3 **När det gäller framtidens internetförvaltning är det viktigt att betona det grundläggande värde som ligger i internets öppna, decentraliserade karaktär och i att det är neutralt och tillgängligt för alla med minsta möjliga hinder.** EESK anser dock att varken **det förvaltningssamarbete som EU bör bidra till eller de instrument** och förfaranden som syftar till att garantera en process med deltagande av flera parter i internetrelaterade beslut är tillräckligt väl definierade i meddelandet. I synnerhet bör det bli tydligare vem som ska övervaka förvaltningen av internet.

1.4 Eftersom **ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) inte längre kommer att inneha den roll som organisationen hittills haft och IANA:s funktioner kommer att förändras**, anser kommittén att kommissionen beslutsamt bör ta upp frågan om Europeiska unionens roll i den framtida transnationella organisationen.

1.5 Den digitala habeas corpus som Europaparlamentet antagit och genomförandet av de åtgärder som ingår i telekommunikationspaketet för den europeiska inre marknaden för telekommunikation kommer säkert att bidra till att stärka förtroendet för internet.

1.6 **Valet av tekniska normer** kan inverka kraftigt på medborgarnas rättigheter, däribland yttrandefriheten, skyddet av användarnas personuppgifter och säkerhet samt tillgången till innehåll. Från första början har internets utformning stött medborgarnas rättigheter fullt ut. Hot mot dessa rättigheter har kommit från myndigheternas åtgärder och operatörer av webbplatser vars kontroll är oberoende av nätverket. Det skulle ändå vara lämpligt att utfärda **rekommendationer som garanterar att valet av tekniska normer är förenligt med de mänskliga rättigheterna.**

1.7 När det gäller **de rättsliga aspekterna av internet** stöder EESK kommissionens planer på att inleda **en översyn av riskerna på internationell nivå för konflikter mellan olika lagar och domsagor**. Dessa förvärras ofta av regler som fastställts av enskilda oberoende tillsynsmyndigheter.

1.8 Enligt EESK saknar meddelandet hänvisningar till ett antal tekniska och operativa frågor som är av vikt för kommittén. De viktigaste frågorna är följande:

— Internets framtida kapacitet, med tanke på den kraftigt ökande trafiken och avsaknaden av organiserad kapacitetsplanering.

— Nätneutralitet, som erkänns som grundläggande i den digitala agendan.

— Sökmotormetoder och presentationer av resultaten, som är mycket viktiga frågor.

1.9 EESK betonar **vikten av inkludering**. Europeiska unionens bidrag till en global förvaltning av internet får inte åsidosätta främjandet av inkluderingspolitik avseende IKT, för att skapa förutsättningar för ett verkligt inkluderande samhälle (se ministerförklaringen från konferensen i Riga (2006) om IKT för ett integrerat samhälle, där det föreskrivs en rad åtaganden för att garantera genomförandet av IKT-lösningar till förmån för den äldre befolkningen och när det gäller e-tillgängligheten inom EU). Internet är till sin utformning inkluderande och detta ingår i ICANN:s stadga. Tillträdet kontrolleras i själva verket av kommunikationsleverantörer (CSP) och internetleverantörer (ISP), som regleras av nationella förvaltningar. Ansvaret för inkluderingen ligger hos dessa regleringsmyndigheter och inom EU hos kommissionen.

1.10 Avslutningsvis önskar EESK att Forumet för förvaltning av internet stärks ytterligare som mötesplats för alla berörda aktörer. **EU bör spela en viktig roll** vid nästkommande Forum för förvaltning av internet i Istanbul, med gemensamma åtgärder från kommissionen, medlemsstaterna och det civila samhället.

2. **Inledning**

2.1 Internet är ett mångfasetterat fenomen utan övergripande kontroll. De viktigaste inslagen är följande:

a) Internet är till sitt väsen ett nätverk av nätverk. Varje nätverk är självständigt och många av dem är offentliga företag. Eftersom det inte finns någon övergripande plan för anpassning till den kraftiga ökningen av internettrafik, är de fysiska näten förmodligen internets mest sårbara del, med djupgående konsekvenser för utvecklingen av det internationella samhället.

b) Administrationen och registreringen av domännamn (.com) och IP-adresser förvaltas av Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) med säte i Kalifornien. Deltagandet i förvaltningen av ICANN är den främsta frågan i kommissionens meddelande.

c) Standarder och protokoll för World Wide Web tas fram av World Wide Web Consortium (W3C) medan Internet Engineering Task Force (IEFT) har hand om motsvarande uppdrag i fråga om internet.

d) Internetleverantörer registrerar användare och ger dem tillgång till internet.

e) Webbläsare som Internet Explorer och sökmotorer som Google gör det möjligt att använda webben. Några av dessa tjänster har varit mycket omtvistade.

f) Sociala nätverkstjänster såsom Facebook och Twitter har spelat en framträdande roll i anslutning till inre oroligheter och kampen för medborgerliga friheter i många länder.

g) Molntjänster och streamingtjänster är drivkrafter för ökad internettrafik. Netflix (beställvideo) kräver höga nedlaggningshastigheter och har lett till en debatt om nätneutralitet i Förenta staterna.

h) De åtgärder som behövs för att optimera fördelarna och mildra nackdelarna med internet utgör grunden för EU:s digitala agenda. Förutom att främja den europeiska internetekonomin behandlar agendan även frågor som rör it-säkerhet, it-brottslighet, dataskydd, den digitala klyftan, stöd för personer med funktionsnedsättning och utsatta personer osv. På många sätt handlar EU:s digitala agenda mer om EU-förvaltning än internetförvaltning, trots att den innehåller de viktigaste åtgärder som behövs för att Europa ska kunna dra bästa möjliga nytta av internet.

3. **Meddelandets innehåll**

3.1 Kommissionen har tagit fram en rad riktlinjer som ska utgöra grunden för **en gemensam europeisk vision för förvaltningen av internet**, som stärker Europas roll när det gäller att utveckla internet som en grundpelare för den digitala inre marknaden och motor för innovation, ekonomisk tillväxt men även demokrati och mänskliga rättigheter. Kommissionen avser att bekräfta de riktlinjer som gavs redan i det föregående meddelande som offentliggjordes 2009 ([1]) och stärka flerpartsmodellen.

3.2 För att kompensera för det faktum att det saknas en övergripande kontroll har det inrättats ett Forum för förvaltning av internet (IGF) inom ramen för FN. Utvecklingen av detta forum är det andra temat i kommissionens meddelande. Med tanke på kommissionens frågor gällande IGF och dess ambition att medverka i övervakningen av ICANN är det svårt att inte dra slutsatsen att detta meddelande handlar om politisk kontroll av internet. EESK anser att man också måste fästa vikt vid och vidta åtgärder för att lösa frågor som rör teknisk och driftsmässig förvaltning, såsom de som framhålls i (a), (e) och (g) ovan.”

3.3 Den europeiska visionen baseras på en rad gemensamma europeiska principer såsom försvar av grundläggande rättigheter och demokratiska värden (i enlighet med vad som stadfästs i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna) och främjande av ett enda sammanhållet nätverk, där beslut fattas på grundval av principer som öppenhet, ansvarsskyldighet och inkludering av alla intressenter. I meddelandet nämns bl.a. följande aktörer som särskilt viktiga samarbetspartner: Forumet för förvaltning av internet **(IGF)** (ett organ som bildades efter världstoppmötet om informationssamhället – World Summit on the information Society, WSIS – och som Förenta nationerna gav sitt stöd till i resolution 56/183 av den 21 december 2001), Internet Corporation for Assigned Names and Numbers **(ICANN)** och Internet Assigned Numbers Authority **(IANA)**.

3.4 Kommissionens strategi när det gäller förvaltningen av internet kan sammanfattas genom akronymen **COMPACT**: internet som ett utrymme för medborgerligt ansvar (**C**ivic responsibilities), en sammanhållen resurs (**O**ne unfragmented resource) som förvaltas genom en flerpartsstrategi (**M**ultistakeholder approach) för att främja (**P**romote) demokrati och mänskliga rättigheter, på grundval av en gedigen teknisk arkitektur (**A**rchitecture) som är förtroendeingivande (engenders **C**onfidence) och underlättar en öppen (**T**ransparent) förvaltning av både den underliggande infrastrukturen och de tjänster som bygger på densamma. Denna strategi bygger på Tunisagendan för informationssamhället (den 18 november 2005), vars principer tyvärr inte verkar stödjas på global nivå utan endast av vissa länder och endast inom begränsade geografiska områden (t.ex. OECD-rådets rekommendation om principer för utarbetande av politik inom området för internet från 2011 och G8:s förklaring från Deauville från 2011).

3.5 Kommissionen föreslår särskilt följande åtgärder:

— Fastställande av en sammanhängande uppsättning principer för förvaltning av internet tillsammans med alla intressenter.

— Stöd till Forumet för förvaltning av internet med en tydlig definition av de offentliga myndigheternas roll.

— Globalisering av ICANN, med en tydlig tidsplan, och av IANA:s funktioner, samtidigt som domännamnssystemets säkerhet och stabilitet säkerställs.

([1]) COM(2009) 277 final.

— Inrättande av ett globalt observationsorgan för internetpolitik (Global Internet Policy Observatory, GIPO) under 2014 som en resurs för världssamfundet.

— Lansering av ett omfattande offentligt samråd om alla intressenters delaktighet i utformningen av den framtida EU-politiken för förvaltning av internet.

— Upprättande av strukturerade mekanismer för att möjliggöra ett deltagande i tekniska beslut i syfte att se till att de är förenliga med de mänskliga rättigheterna.

— Stärkande av förtroendet för online-aktiviteter med särskild hänvisning till dataskydd och nät- och informationssäkerhet.

— En översyn av riskerna på internationell nivå för konflikter mellan lagar och domsagor som rör internet.

4. **Bedömning och kommentarer**

4.1 Kommissionen föreslår att det fastställs en gemensam europeisk vision för förvaltningen av internet, för att EU ska kunna spela en viktig roll på ett område som har avgörande betydelse för framtiden, på såväl det ekonomiska som det politiska och sociala området. Det är ett mycket viktigt beslut för att säkerställa en kraftig stimulans av den ekonomiska utvecklingen i medlemsländerna och samtidigt befästa demokratiska och människorättsliga principer.

4.2 En hållbar internetförvaltning bör baseras på ett flerpartssystem, såsom anges i Tunisagendan, med medverkan av regeringar, den privata sektorn och civilsamhället, mellanstatliga och internationella organisationer samt den akademiska och tekniska världen.

4.3 *En principbaserad strategi*

4.3.1 **EESK bekräftar först och främst det som fastställts i flera yttranden de senaste åren om internets betydelse som en nödvändig förutsättning för ekonomisk utveckling, sysselsättning, teknisk innovation och social integration.** EESK har alltid gett sitt fulla och tydliga stöd till informationssamhället, Europa 2020-strategin och den digitala agendan och har framfört flera förslag och ibland även kritik.

4.3.2 Målet bör vara att EU ska ha en framträdande roll i utvecklingen av digital infrastruktur, framför allt när det gäller att garantera samtliga medborgare höghastighetsbredband, skapa en digital inre marknad som är rik på europeiskt innehåll och fungerar som ett instrument för inkludering, övervinna den digitala klyftan genom att på bred front främja digital kompetens, utveckla europeiska molnbaserade datortjänster ([2]) och fastställa lämplig lagstiftning för att skydda mot it-brottslighet, integritetsintrång och identitetsstöld, faror för minderåriga samt om rätten att bli bortglömd.

4.3.3 **EESK delar helt och hållet kommissionens strävan att än en gång med kraft försvara och främja grundläggande rättigheter och demokratiska värden** och det rättsliga begreppet ”ett enda nätverk”, vilket omfattas av enhetliga unionsbestämmelser precis som andra områden och inte splittras av olika och eventuellt motstridiga nationella bestämmelser. Detta beslut är nödvändigt för att skapa ett gemensamt europeiskt område som är tillgängligt, snabbt och hållbart för lokala myndigheter, medborgare, företag och frivilligsektorn ([3]).

4.3.4 I detta avseende delar kommittén den oro som kommissionen uttryckt över de kränkningar av yttrandefriheten som konstaterats i Turkiet, där it- och kommunikationsmyndigheten har blockerat sociala nätverk, och i Ryssland, där parlamentet nyligen antog ett lagstiftningspaket med antiterrorlagar som innehåller åtgärder som påverkar yttrandefriheten.

4.4 *En ram för förvaltning genom samarbete*

4.4.1 EESK anser att varken **det förvaltningskoncept som EU bör bidra till eller de instrument** som syftar till att garantera en process med deltagande av flera parter i internetrelaterade beslut är tillräckligt väl definierade i meddelandet, liksom tidigare var fallet med de föreslagna åtgärderna i meddelandet En digital agenda för Europa ([4]). Inom ramen för en allmän förvaltning genom samarbete kan man mer specifikt fastställa nivåer och förfaranden.

([2]) EUT C 107, 6.4.2011, s. 53–57, EUT C 318, 29.10.2011, s. 9, EUT C 229, 31.7.2012, s. 1, EUT C 161, 6.6.2013, s. 8 och EUT C 76, 14.3.2013, s. 59–65.
([3]) EUT C 67, 6.3.2014, s. 137.
([4]) EUT C 54, 19.2.2011, s. 58.

4.4.2 Förutom hänvisningar till exempel på positiva erfarenheter i medlemsländer och utomeuropeiska länder har kommissionen **endast lagt fram ett enda initiativ: utvecklingen av plattformen GIPO** (som är ett viktigt och positivt initiativ). Samtidigt har man gjort förbehåll för att fler operativa förslag kan läggas fram efter **nästa offentliga samråd**. Ett omfattande samråd har dock redan hållits med avseende på just detta meddelande, men detta har inte gjort förslagen i meddelandet mer konkreta utan det har framför allt visat på bristande engagemang från institutionernas och parternas sida.

4.4.2.1 Kommissionen bör klargöra EU:s särskilda roll och mervärde som sådant, och redovisa vad som begärs av de enskilda länderna, bland annat mot bakgrund av målen i den digitala agendan för Europa. Exklusiva respektive delade befogenheter bör definieras, inte minst för att undvika överlappningar och eventuella konflikter.

4.4.3 EESK hyser oro för att medlemsstaterna och berörda parter inte är tillräckligt medvetna om och kraftigt underskattar denna fråga, som är av grundläggande betydelse för unionens ekonomiska och sociala framtid. EESK uppmanar kommissionen att vidta direkta stimulansåtgärder gentemot regeringar, företagare och icke-statliga människorättsorganisationer och särskilt konsumentorganisationer som inte tas upp specifikt i meddelandet.

4.4.4 EESK har under de senaste åren utarbetat flera yttranden om internet och i synnerhet den digitala agendan och bör vara delaktig i nämnda åtgärder.

4.5 *Globalisering av centrala beslut avseende internet*

4.5.1 En annan viktig aspekt är de **åtgärder på internationell nivå som EU som helhet bör vidta**, i fråga om förvaltningen av all elektronisk kommunikation och medborgarnas rättigheter. Meddelandet saknar konkreta hänvisningar till hur man ska sprida dessa initiativ på internationell nivå.

4.5.2 Detta blir ännu viktigare i betraktande av att Datagate-skandalen visade på **EU:s svaghet:** Vid toppmötet i Bryssel i oktober 2013 kunde EU inte ge något gemensamt kraftfullt svar och framstod som oense på den internationella scenen.

4.6 *Flerpartsprocessen: globaliseringen av icann*

4.6.1 EESK anser att det krävs en strategisk ram. Om den amerikanska regeringen inte längre kan svara för förvaltningen av nätet måste flerpartssystemet definieras tydligt, så att det blir verkligt representativt. Rätt balans måste uppnås mellan statliga institutioner, stora företag som tillvaratar aktieägarnas intressen och icke-statliga organisationer som direkt företräder medborgarna.

4.6.1.1 EESK stöder skapandet av innovativa it-instrument som GIPO, som är en viktig resurs för det internationella samfundet för att övervaka politiken för reglering av internet och ny teknik och för att främja utbyte mellan de olika forumen. Detta främjar i synnerhet de delar av det civila samhället som har begränsade resurser.

4.6.2 **När det gäller ICANN och IANA** har det tekniska organet äntligen meddelat att det kommer att inleda en global flerpartsprocess för förvaltningen av de tilldelade tekniska uppgifterna från och med september 2015, då avtalet med den amerikanska regeringen om förvaltningen av nationella toppdomäner går ut. Kommittén uppmanar kommissionen att tydligt fastställa Europeiska unionens roll i den framtida transnationella organisationen och kräva att få ha en teknisk och en politisk representant i det nya ICANN:s styrelse.

4.6.3 Det är också viktigt att kommissionen stöder stärkandet av Forumet för förvaltning av internet som en mötesplats för alla berörda aktörer. EESK önskar att EU kommer att ha en framträdande roll vid nästa Forum för förvaltning av internet som ska hållas i Istanbul i september, med kraftfulla gemensamma åtgärder från kommissionen, medlemsstaterna och det civila samhället för att hävda meddelandets innehåll.

4.7 *Att bygga upp förtroende*

4.7.1 På unionsnivå är det viktigt att kommissionen i sitt meddelande lägger rätt tonvikt vid nödvändigheten att **stärka förtroendet för internet genom normativa instrument som stärker säkerheten, stabiliteten och motståndskraften**, som t.ex. reformen av lagstiftningsramen om skydd av personuppgifter och direktivet om nät- och informationssäkerhet.

4.7.2 Efter betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor beslutade Europaparlamentet lägligt att införa ”en europeisk digital habeas corpus för att skydda de grundläggande rättigheterna i en digital tidsålder”, genom särskilda insatser som en prioriteringsplan inför nästa valperiod.

4.7.3 EESK kommer mycket noga att följa utvecklingen av dessa åtgärder och genomförandet av de åtgärder som ingår i telekommunikationspaketet vad gäller genomförandet av den inre marknaden för telekommunikation ([5]).

4.8 *Tekniska normer som formar internet*

4.8.1 **En viktig aspekt rör de tekniska normerna.** Nätets öppna och transnationella karaktär innebär att man vid fastställandet av tekniska normer måste bortse från överväganden baserade på allmänintresset i de enskilda länderna eller i regionala mellanstatliga strukturer. Man måste i stället arbeta med en slags självreglering inom det tekniska samfundet där man endast i enstaka fall samråder med institutionerna. Den inverkan som sådana beslut kan få på medborgarnas rättigheter, däribland yttrandefriheten samt skyddet av användarnas personuppgifter (inbegripet rätten att bli bortglömd) och säkerhet, samt på tillgången till innehåll förutsätter **tydliga val och utfärdandet av rekommendationer för att de tekniska besluten ska vara förenliga med de mänskliga rättigheterna**.

4.8.2 EESK stöder kommissionens förslag att anordna workshoppar med internationella experter inom juridik, samhällsvetenskap, ekonomi och teknik för att säkerställa samstämmighet mellan befintliga normativa ramar och nya former av internetbaserat fastställande av normer.

4.8.3 När det gäller konkurrens och den fria marknaden måste man även föreställa sig de problem som kan uppstå i en situation där några få privata algoritmer har fullständig kontroll över personuppgifter, metadata och intäkter från reklam- eller upphovsrättsintäkter ([6]).

4.9 *Konflikter mellan domsagor och lagar*

4.9.1 När det gäller de **rättsliga aspekterna av internet** bekräftas skapandet av en digital inre marknad senast 2015 med eftertryck av kommissionen och kan naturligtvis inte ske utan en harmonisering av de nationella och internationella regler som tillämpas vid transaktioner på nätet. EESK stöder kommissionens planer på att inleda **en översyn av riskerna på internationell nivå för konflikter mellan olika lagar och domsagor**. Dessa förvärras ofta av den reglering som fastställts av enskilda oberoende tillsynsmyndigheter.

4.9.2 Enligt EESK saknar meddelandet **hänvisningar till nätneutralitet**, som dock erkänts som grundläggande i den digitala agendan. Kommittén upprepar vad som redan fastställts i olika yttranden, och uttrycker oro över de lagstiftningsförslag som nu behandlas i Förenta staterna. Kommittén har höga förhoppningar om att ”principerna om ett öppet internet och nätneutralitet så snart som möjligt bör skrivas in formellt i EU-lagstiftningen, (...) samtidigt som man alltid måste ta hänsyn till den senaste utvecklingen på detta område” ([7]).

([5]) EUT C 177, 11.6.2014, s. 64.
([6]) COM(2012) 573 final.
([7]) EUT C 24, 28.1.2012, s. 139–145.

4.10 *Ett inkluderande internet*

4.10.1 Avslutningsvis betonar EESK vikten av en grundläggande aspekt, nämligen inkluderingsaspekten. Europeiska unionens bidrag till en global förvaltning av internet får inte åsidosätta främjandet av inkluderingspolitik avseende IKT, för att skapa förutsättningar för ett verkligt inkluderande samhälle (år 2006 undertecknade ministrar med ansvar för e-integrationspolitiken från EU-medlemsstaterna, anslutningsländer, Efta-länder och andra länder ministerförklaringen från konferensen i Riga om IKT för ett integrerat samhälle – ”ICT for an inclusive society” – där det föreskrivs en rad åtaganden för att garantera genomförande av IKT-lösningar till förmån för den äldre befolkningen och när det gäller e-tillgängligheten inom EU). Kommittén anser att det vore lämpligt att i meddelandet införliva principen om att tillgänglig och användarvänlig informations- och kommunikationsteknik ska erkännas som ett väsentligt instrument för att personer med funktionsnedsättning ska kunna få och utnyttja fullständiga och effektiva möjligheter på lika villkor.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015: riskhantering för att skapa motståndskraft”

COM(2014) 216 final

(2014/C 451/25)

Föredragande: **Giuseppe IULIANO**

Den 8 april 2014 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015: riskhantering för att skapa motståndskraft”

COM(2014) 216 final.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 103 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst.

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK anser att det är mycket lämpligt och viktigt att EU intar en ståndpunkt på området katastrofriskreducering med hänsyn till översynen av Hyogo-ramen för åtgärder 2015. Det faktum att denna sammanfaller med andra utvecklings- eller klimatförändringsrelaterade initiativ avseende perioden efter 2015 gör denna ståndpunkt än mer relevant.

1.2 EESK uppmanar medlemsstaterna att förse kommissionen med så detaljerade uppgifter som möjligt om risker och katastrofer i respektive land för att bidra till en mer djupgående och noggrann analys av situationen på detta område.

1.3 Kommittén är övertygad om att man bör fästa större uppmärksamhet vid de bakomliggande riskfaktorerna och katastrofernas djupare orsaker. Bland dessa bakomliggande faktorer återfinns oplanerad stadsutveckling, sårbarheten i försörjningsmöjligheterna på landsbygden och ekosystemens utarmning.

1.4 En stor del av de mänskliga och ekonomiska förluster som katastrofer leder till är en konsekvens av mindre katastrofer, som är mycket vanliga. EESK anser att denna ”extensiva risk” bör ges större vikt i Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015, och att man dessutom bör försöka förbättra motståndskraften i de samhällen som drabbas av nämnda katastrofer.

1.5 EESK anser att man bör göra en djupare analys av katastrofernas ekonomiska och sociala konsekvenser samt fästa större uppmärksamhet vid faktorer såsom produktionsinfrastrukturen.

1.6 Enligt kommitténs mening bör utvecklingen av Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015 bygga på en ”multiriskstrategi”, som dessutom i högre grad än hittills bör inkludera katastrofer som orsakats av människor.

1.7 Riskhanteringen bör bygga på en rättighetsbaserad strategi och fokusera på de mest utsatta gruppernas och personernas behov och rättigheter, och det är viktigt att understryka och inkludera genusperspektivet.

1.8 EESK framhåller att man bör främja lokala riskhanteringsstrategier som möjliggör deltagande av civilsamhällsaktörer på lokal nivå och samhällsgrupper som vanligtvis lämnas utanför. Lokal riskhantering bör inkluderas på ett mer beslutsamt sätt.

1.9 Dessutom bör civilsamhällsorganisationernas roll när det gäller katastrofriskreducering erkännas på såväl lokal som internationell nivå.

1.10 Företagssektorn och den privata sektorn bör spela en viktig roll och ta hänsyn till katastrofriskreduceringsaspekten i hela produktionscykeln samt bidra med sin innovationsförmåga.

1.11 Även om den nya Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015 fortfarande är frivillig bör man ge systemen för ansvarighet och insyn en starkare ställning med hjälp av en uppsättning internationellt erkända indikatorer. Dessa indikatorer bör inte bara vara av en rent teknisk karaktär utan även beakta sociala aspekter.

1.12 EESK ser positivt på de mekanismer för inbördes analys som har införts i vissa medlemsstater, men anser att man på medellång sikt bör gå över till striktare system för ansvarighet.

1.13 Vad gäller finansieringen anser EESK att man som vägledning bör fastställa rekommenderade minimiprocentsatser för finansieringen av katastrofriskreduceringsåtgärder inom ramen för EU:s utvecklingspolitik och humanitära politik.

2. **Motivering**

2.1 Antagandet av Hyogo-ramen för åtgärder (”Uppbyggnad av nationers och samhällens motståndskraft mot katastrofer”) år 2005 utgjorde utan tvivel en milstolpe i katastrofriskreduceringsarbetet. Det faktum att Hyogo-ramen för åtgärder antogs av 168 stater är ett tydligt tecken på att den allt mer oroande situationen har lett till en ändrad inställning inom det internationella samfundet.

2.2 Efter antagandet av Hyogo-ramen för åtgärder har EU införlivat katastrofriskreducerings- och riskhanteringsaspekter i många av sina strategier, både inom den interna politiken och inom utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Det har gjorts betydande framsteg, även om man inte har nått lika långt överallt.

2.3 Översynen av Hyogo-ramen år 2015 ger därför EU tillfälle att se över sina politiska strategier på detta område och anpassa dem till den nya internationella situationen, och att samtidigt bidra till den internationella debatten om risken för katastrofer och om hur man bättre ska ta itu med denna situation.

2.4 EESK välkomnar med intresse Europeiska kommissionens meddelande om *Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015: riskhantering för att skapa motståndskraft* och anser att det kommer mycket lägligt. EESK vill bidra till debatten genom att framföra förslag från de sektorer inom det civila samhället som kommittén företräder.

2.5 Sedan Hyogo-ramen för åtgärder antogs 2005 har den globala utvecklingen i fråga om katastrofer bekräftat de oroväckande modeller som pekar på att riskerna kommer att bli allt större, och därför har medlemsstater, internationella organisationer, civilsamhällsorganisationer och samhället rent generellt tvingats omformulera sina ståndpunkter på katastrofriskreduceringsområdet.

2.6 All information som finns tillgänglig för närvarande visar att katastroferna blir allt allvarligare, i synnerhet de som är relaterade till hydrometerologiska hot till följd av klimatförändringarna, men även de som beror på den allt snabbare urbaniseringen, olämplig fysisk planering, olämplig användning av mark och naturresurser, samt en ökad exponering för dessa hot.

2.7 Katastroferna får naturligtvis varierande effekter i olika regioner och länder, och förlusterna i fråga om människoliv och ekonomiska resurser beror på utvecklingsnivån i det drabbade området. Det finns dock inga länder eller regioner i världen som går säkra för dessa risker, och statistiken från de senaste årtiondena visar att katastrofer får allt större konsekvenser även i utvecklade länder, vilket också gäller EU.

2.8 Med tanke på att man 2015 också kommer att revidera målen för hållbar utveckling, och att det har skett vissa framsteg i diskussionerna om klimatförändringarna, måste man göra ansträngningar för att åstadkomma en större samstämmighet när det gäller de olika ståndpunkterna på dessa områden, och EESK vill gärna bidra till dessa.

3. **Nya synsätt när det gäller bakgrunden till och klassificeringen av katastrofer**

3.1 Kommissionens meddelande, och framför allt dess två bilagor ([1]), är mycket uttömmande vad gäller analysen av hot och risker på global nivå, och särskilt i EU. De innehåller också en mycket noggrann beskrivning av de EU-strategier som har införlivat katastrofriskreduceringsaspekter. EESK ser mycket positivt på kommissionens satsning på att med hjälp av tillförlitliga och tekniskt väl underbyggda uppgifter ge en övergripande bild av katastrofer inom EU och de strategier som tillämpas för att hantera dem.

3.2 När det gäller den övergripande bilden av katastrofer inom EU beklagar EESK emellertid att man har tagit med direkta uppgifter endast från 16 medlemsstater, samt Norge. EESK uppmanar de övriga medlemsstaterna, som ännu inte har lämnat in sina detaljerade uppgifter, att så snart som möjligt bidra till denna insats, så att en så tydlig och utförlig bild som möjligt kan ges av hot och katastrofer inom EU.

3.3 På global nivå visar studierna inom ramen för FN:s internationella strategi för katastrofriskreducering (UNISDR) att det är de ”små katastroferna” – och inte de stora katastrofer som röner massiv uppmärksamhet i medierna – som är vanligast, som leder till flest dödsoffer och till de största ekonomiska förlusterna och som mest påverkar vardagen för miljontals människor och samhällen jorden över. EESK anser att man i Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015 bör fästa större vikt vid den ”extensiva risk” ([2]) som uppstår vid denna typ av händelser, i motsats till det fokus på ”intensiv risk” som hittills har varit förhärskande. Uppmärksammandet av denna typ av katastrofer, som är vanligt förekommande även om de är av begränsad omfattning, bör dessutom vara utgångspunkten för en förstärkning av de drabbade samhällenas motståndskraft. EESK anser att man bör fästa större vikt vid de lokala återverkningarna av denna typ av katastrofer.

3.4 Trots att man har gjort åtskilliga studier av katastrofers ekonomiska konsekvenser är det ovanligt att man analyserar kostnaderna i fråga om sysselsättning, arbetsförhållanden, anständiga arbetsvillkor, konsekvenserna för företagarna, produktionsstrukturen etc. EESK anser att man bör göra en mer djupgående analys av dessa aspekter och fästa större uppmärksamhet vid faktorer såsom produktionsinfrastrukturen ([3]).

3.5 Dessutom visar den tillgängliga informationen att många katastrofer orsakas av en kombination av olika hot, och inte av en enskild utlösande faktor. Detta visar att det finns ett behov av en ”flerhotsanalys” och en helhetssyn på katastrofer och deras komplexitet. Det begrepp som har använts, ”komplex nödsituation”, används på det humanitära området och kan bidra till att undvika förenklande synsätt på de bakomliggande orsakerna till katastrofer, vilket ibland kan leda till förenklande svar. De centrala strategierna efter antagandet av Hyogo-ramen för åtgärder fokuserar på ”naturliga” hot eller hot som ”oavsiktligen orsakats av människor”, men erfarenheten visar att faktorer som våld i åsidosatta stadsområden, bristande styrning, olika typer av konflikter och andra faktorer av mänsklig karaktär förvärrar katastrofernas effekter och bör beaktas. EESK anser att man i Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015 bör ta itu med dessa faktorer med koppling till konflikter och våld på ett mer helhetsorienterat sätt. Man bör också på ett mer beslutsamt sätt ta itu med problemet med katastrofer till följd av tekniska hot, eller så kallade ”trippelkatastrofer” (jordbävning, tsunami, kärnkraftsolycka) såsom i fallet Fukushima.

3.6 Kommittén är dessutom övertygad om att man bör fästa större uppmärksamhet vid de bakomliggande riskfaktorerna och katastrofernas djupare orsaker. Alla analyser och utvärderingar av Hyogo-ramen för åtgärder visar att det har gjorts minst framsteg på det fjärde prioriterade insatsområdet, ”att minska de bakomliggande riskfaktorerna” ([4]).

([1]) Arbetsdokument från kommissionen: ”Overview on natural and man-made disasters risks in the EU”, SWD(2014) 134 final. ”EU policies contributing to Disaster Risk Management”, SWD(2014) 133 final.

([2]) UNISDR-studierna visar att 90 % av de globala förlusterna till följd av katastrofer beror på ”extensiva” katastrofer. (UNISDR, Global Assessment Report on Disaster Risk (GAR), 2013).

([3]) På senare tid har man börjat fördjupa sig på detta område. ”The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters”. ADAPT Italia och The Japan Institute for Labour Policy and Training. http://moodle.adaptland.it/mod/page/view.php?id=9533

([4]) Hyogo-ramen för åtgärder omfattar fem prioriterade insatsområden: 1): Se till att katastrofriskreducering är en nationell och lokal prioritering och har en stark institutionell grund för sitt genomförande. 2) Kartlägga, bedöma och övervaka katastrofrisker och förbättra varningssystemen. 3) Använda kunskaper, innovationer och utbildning så att det på alla nivåer skapas en kultur präglad av säkerhet och motståndskraft. 4) Minska de bakomliggande riskfaktorerna. 5) Förbättra beredskapen inför katastrofer så att insatsförmågan ökas på alla nivåer.

4. **En katastrofriskhantering som fokuserar på människors rättigheter, i synnerhet när det gäller särskilt utsatta grupper på lokal nivå**

4.1 Trots de framsteg som har gjorts sedan antagandet av Hyogo-ramen för åtgärder har den rättighetsbaserade strategin inte beaktats tillräckligt inom katastrofriskhanteringen. Ibland har hänvisningarna till utsatthet och vissa gruppers särskilda rättigheter till och med bidragit till att öka deras utsatthet eftersom man har bortsett från de förmågor de i själva verket har. Detta har till exempel hänt till följd av en förenklande syn på genusaspekten. EESK anser att det människobaserade perspektivet, med fokus på rättigheter, rättvisa, rätten till skydd och rätten till hållbar utveckling, som även omfattar miljömässig hållbarhet, bör utgöra tydligare principer i Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015. Integreringen av genusaspekter och fokuseringen på rättigheter och utsatta samhällsgrupper bör ingå bland indikatorerna vid uppföljningen av Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015 och de mekanismer för ansvarighet som fastställs. De civilsamhällsorganisationer som arbetar med att främja och försvara rättigheter, och i synnerhet de som sysslar med kvinnors rättigheter och jämställdhet och de som företräder utsatta grupper, bör bjudas in oftare och ges möjlighet att delta i diskussionsforum om katastrofriskreducering.

4.2 Erfarenheten visar att det är lokala initiativ eller initiativ med ett lokalt fokus som bäst och i störst utsträckning har nått ut till utsatta samhällsgrupper. EESK framhåller att man bör främja lokala riskhanteringsstrategier som möjliggör deltagande av civilsamhällsaktörer på lokal nivå och samhällsgrupper som vanligtvis lämnas utanför. Detta innebär att man måste röra sig i riktning mot lokala riskhanteringssystem som gör det möjligt att ge åtgärder och institutionella mekanismer en konkret utformning. Finansieringen av lokal riskhanteringsverksamhet bör prioriteras inom de nationella initiativen och de initiativ som stöds av internationella organisationer.

4.3 EESK konstaterar att det är och bör vara staterna som åtar sig att genomföra och tillämpa Hyogo-ramen för åtgärder, och att det är deras politiska vilja som avgör om Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015 ska bli en framgång eller ett misslyckande. EESK vill därför betona att man måste ge alla aktörer på lokal nivå, kommunala myndigheter, civilsamhällsorganisationer, icke-statliga organisationer, akademiska institutioner, företagssektorer och fackliga organisationer möjlighet att delta i utarbetandet av planer för katastrofriskhantering eller liknande instrument. Den nuvarande klyftan mellan den lokala nivån och de högre förvaltningsnivåerna begränsar förmågan att agera omedelbart hos den befolkning som berörs direkt av ett hot. Detta är inte minst relevant i utvecklingsländer med svag institutionell struktur.

4.4 Företagen och den privata sektorn har en avgörande roll att spela när det gäller katastrofriskreducering, inte bara genom offentlig-privata partnerskap eller företagens sociala ansvar, utan även genom att bidra med innovation och erfarenhet och införliva begrepp såsom motståndskraft, minskning och anpassning i hela produktionsprocessen. I meddelandet berörs frågan om försäkring, men i detta sammanhang bör man också göra tydligare hänvisningar till det ofrånkomliga behovet av att minska risker för att främja den produktiva utvecklingen.

4.5 Med tanke på de särskilda omständigheter som kan förekomma i varje enskilt fall anser EESK att deltagandet av det civila samhällets aktörer i katastrofriskhanteringen på global nivå och den lokala riskhanteringen bör utökas i såväl EU:s interna politik som inom ramen för de yttre åtgärderna.

4.6 EESK vill framhålla vikten av utbildning, både formell skolutbildning och icke-formellt lärande, som är ett mycket effektivt sätt att öka medvetenheten och förbättra medborgarnas förmåga att hantera katastrofer på ett effektivt sätt. Det civila samhällets organisationer kan spela en viktig roll på detta område, som inte täcks av den formella utbildningen.

5. **Mot en ram för ansvarighet och insyn i fråga om målen och indikatorerna för resultaten av Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015**

5.1 När det gäller ansvarighet och indikatorer stöder EESK generellt sett ”principerna för den nya ramen” i kommissionens meddelande. Det nuvarande systemet för uppföljning av Hyogo-ramen för åtgärder är mycket otillfredsställande och har inte gjort det möjligt att mäta framstegen på ett ordentligt sätt. I själva verket har många EU-medlemstater inte lämnat in sina uppgifter i rätt tid och inte heller på ett lämpligt sätt, och de har inte några solida och tillförlitliga databaser på detta område. Den allmänna och politiska uppmärksamheten när det gäller katastrofer innebär att det är särskilt nödvändigt att inrätta trovärdiga insyns- och ansvarighetsmekanismer på katastrofriskreduceringsområdet.

5.2 EESK ser positivt på de initiativ i fråga om inbördes analys som har införts i vissa medlemsstater och anser att de bör ges en generell spridning eftersom de kan användas för att göra nya framsteg. EESK anser att EU på halvlång och lång sikt bör ha högre ambitioner i fråga om förbättringen av insamlingen av uppgifter från medlemsstaterna, så att uppgifterna är jämförbara och tillgängliga inte bara för de statliga institutionerna utan också för det civila samhället, medierna, den akademiska världen, forskarkåren och andra intressenter.

5.3 I vilket fall som helst bör man inom Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015 fastställa ett system med gemensamma indikatorer som gör det möjligt att mäta framsteg och genomförandegraden både när det gäller länder och övriga aktörer. Utan att gå in på detaljer ställer sig EESK bakom de ansträngningar som det civila samhällets aktörer har gjort i fråga om indikatorer. Kommittén är också övertygad om att dessa indikatorer inte enbart bör vara av en rent teknisk – eller till och med teknokratisk – karaktär, utan även beakta faktorer såsom sociala aspekter, motståndskraft, deltagande och så vidare ([5]).

5.4 Insyn och ansvarighet bör också bidra till dialogen mellan de olika berörda aktörerna när det gäller katastrofriskreducering: offentliga organ, politiska institutioner, organisationer i det civila samhället, den privata sektorn och företagssektorn, akademiska institutioner etc.

6. **Samstämmighet mellan dagordningarna på områdena utveckling, klimatförändringar och katastrofriskreducering**

6.1 Med tanke på att vi lever i en så pass sammankopplad och ömsesidigt beroende värld förefaller det paradoxalt att det är svårt att länka ihop de internationella ”dagordningarna” på områden som per definition har många kopplingar till varandra. Det faktum att flera olika initiativ i fråga om klimatförändringarna, utveckling och katastrofriskreducering sammanfaller år 2015 bör utnyttjas av EU för att främja denna samstämmighet på internationell nivå. Detta främjande av samstämmigheten får bl.a. flera begreppsmässiga, institutionella och prioriteringsrelaterade återverkningar, och när man tar itu med dem bör man beakta erfarenheterna i de berörda samhällena och ta hänsyn till att man inte längre kan behandla områdena utveckling, klimatförändringar och katastrofer var för sig. EESK stöder de internationella satsningarna på att fastställa gemensamma kriterier och indikatorer för målen för hållbar utveckling och Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015.

6.2 Med tanke på klimatförändringarnas betydelse för de allt vanligare och allvarligare hoten (i synnerhet de hydrometeorologiska hoten), och även de gemensamma målen på områdena katastrofriskreducering och anpassning till klimatförändringarna, bör man avsevärt öka samordningen mellan de strukturer som främjar utarbetandet och genomförandet på båda dessa områden.

6.3 Den kommande Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015 bör på ett tydligare sätt fastställa kopplingarna mellan katastrofer och utveckling, som kan vara mycket olika och komplexa. En välplanerad utveckling kan minska riskerna, men det finns också många exempel på att den kan få dem att öka. På samma sätt är kopplingarna mellan klimatförändringarna och katastrofer komplexa och ömsesidigt beroende av varandra. EESK instämmer i att begrepp och fokuseringar, till exempel på motståndskraft, kan vara användbara när man tar itu med denna komplementaritet.

6.4 Samtidigt vill EESK erinra om behovet av att ta upp frågan om kopplingarna mellan den traditionella katastrofriskreduceringen och säkerhetsagendan. Såsom redan har påpekats har man inom Hyogo-ramen för åtgärder hittills huvudsakligen fokuserat på ”naturkatastrofer”, men det finns andra hot och omständigheter med koppling till våld, konflikter och kampen om resurser som innebär att man bör inleda denna konvergensprocess. Begreppet mänsklig säkerhet tar itu med denna situation, och man bör utvärdera dess användbarhet på detta område.

7. **Katastrofriskreduceringens finansiering och EU:s åtagande**

7.1 Avsaknaden av en ”förebyggande kultur” har lett till att katastrofriskreducering, riskförebyggande åtgärder samt insatser för att mildra katastrofer eller förbereda sig inför dem inte har prioriterats vare sig i EU:s interna politik eller yttre åtgärder. I kommissionens meddelande påpekas mycket riktigt att det finns ett antal banbrytande projekt (Dipecho ([6])), men den procentandel medel som har avsatts till dessa insatser har varit knapp. EESK anser att man som vägledning bör fastställa rekommenderade minimiprocentsatser för finansieringen av katastrofriskreduceringsåtgärder inom ramen för EU:s utvecklingspolitik och humanitära politik, i linje med vad andra bidragsgivare gör ([7]). Därför bör medlemsstaterna förse sig med mekanismer för ekonomisk uppföljning av katastrofriskreduceringsåtgärder, som kan införlivas i utvecklingspolitiken och den humanitära politiken.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

([5]) Joint Civil Society Position on Post 2015 Framework for Disaster Risk Reduction. Dokumentet följer riktlinjerna i ”Elements for Consideration in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction” (UNISDR, december 2013).

([6]) Dipecho (Disaster Preparedness Echo) är ett program för katastrofriskreducering som lanserades 1996 av kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd.

([7]) En redogörelse för möjligheterna till finansiering av katastrofriskreducering samt erfarenheter återfinns på http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphävande av rådets direktiv 93/5/EEG av den 25 februari 1993 om hjälp till kommissionen och samarbete från medlemsstaternas sida vid den vetenskapliga granskningen av livsmedelsfrågor”

COM(2014) 246 final – 2014/132 COD

(2014/C 451/26)

Den 22 maj 2014 beslutade 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 direktiv om upphävande av rådets direktiv 93/5/EEG av den 25 februari 1993 om hjälp till kommissionen och samarbete från medlemsstaternas sida vid den vetenskapliga granskningen av livsmedelsfrågor”

COM(2014) 246 final – 2014/0132 COD.

Eftersom kommittén till fullo står bakom förslaget och för övrigt redan uttalat sig om den aktuella frågan i sitt yttrande CES 404/2001 – 2000/0286 COD som antogs den 28 mars 2001 (*), beslutade EESK under sin 500:e plenarsession den 9—10 juli 2014 (sammanträdet den 9 juli) med 185 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster att inte utarbeta något nytt yttrande i frågan utan hänvisa till sin ståndpunkt i ovannämnda dokument.

Bryssel den 9 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Henri MALOSSE

(*) ESK:s yttrande NAT/099 om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska livsmedelsmyndigheten och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, 2001/C 155, s. 32–38 av den 29 maj 2001.

ISSN 1977-1061 (elektronisk utgåva)
ISSN 1725-2504 (pappersutgåva)



Europeiska unionens publikationsbyrå
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

SV