

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 193

fjortiofjärde årgången

10 juli 2001

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Meddelanden

.....

II Förberedande rättsakter

Ekonomiska och sociala kommittén

Aprilsessionen 2001

2001/C 193/01	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi och transporter"	1
2001/C 193/02	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader"	7
2001/C 193/03	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG med avseende på solvensmarginalkraven för skadeförsäkringsföretag"	16
2001/C 193/04	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 79/267/EEG med avseende på solvensmarginalkraven för livförsäkringsföretag"	21

Pris: 24,50 EUR

SV

(Fortsättning på nästa sida)

2001/C 193/05	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förslag om ändring för tjugofjärde av rådets direktiv 76/769/EEG beträffande begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (pentabromdifenyleter)"	27
2001/C 193/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 881/92 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier avseende ett enhetligt förartillstånd"	28
2001/C 193/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 90/425/EEG och 92/118/EEG beträffande hälsokrav för animaliska biprodukter"	31
2001/C 193/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel"	32
2001/C 193/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 1696/71 om den gemensamma organisationen av marknaden för humle"	38
2001/C 193/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1254/1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött"	39
2001/C 193/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1251/1999 om upprättande av ett stödsystem till producenter av vissa jordbruksgrödor"	42
2001/C 193/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "En strategi för förbättring av mervärdesskattesystemets funktion inom ramen för den inre marknaden"	45
2001/C 193/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rådets förslag till direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG i syfte att förenkla, modernisera och harmonisera kraven på fakturering i samband med mervärdebeskattning"	53
2001/C 193/14	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s utvidgning: kandidatländernas utmaning att uppfylla de ekonomiska kriterierna inför anslutningen"	60
2001/C 193/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning"	70
2001/C 193/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus"	77

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2001/C 193/17	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium"	84
2001/C 193/18	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål"	85
2001/C 193/19	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Sysselsättningen och den sociala situationen i kandidatländerna i Central- och Östeuropa"	87
2001/C 193/20	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Utvecklingen av mänskliga resurser på västra Balkan"	99
2001/C 193/21	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Det organiserade civila samhället och nya styrelseformer i EU — ett bidrag från kommittén till utarbetandet av vitboken"	117

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi och transporter"

(2001/C 193/01)

Den 8 september 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 47.2 samt artiklarna 55 och 95 i EG-fördraget begära Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion som svarat för det förberedande arbetet i ärendet antog sitt yttrande den 7 februari 2001. Föredragande var Bo Green.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 26 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 88 röster för, 17 röster emot och 10 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I anslutning till kommissionens grönbok från november 1996⁽¹⁾ om "Offentlig upphandling inom Europeiska unionen: överväganden inför framtiden" antog ESK enhälligt ett yttrande den 28 maj 1997⁽²⁾.

Kommissionens förslag till ändringar av "direktivet för särskilda sektorer" (93/38/EEG) om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och telekommunikation⁽³⁾, har till följd av fortsatt avreglering av

vissa aspekter lett till behov av omstrukturering av all EU-rätt om offentlig upphandling. Kommissionen föreslår också att direktiven om varu-, byggentreprenad- eller tjänsteupphandling omarbetas och att telekommunikationssektorn inte längre skall omfattas. Genom det nya direktivet föreslås nuvarande bestämmelser anpassas till den avreglering som redan nu existerar på telekommunikationsmarknaderna. De föreslagna ändringarna är indelade i två delar. Den ena gäller förenkling av direktivet och den andra den juridiska ramen.

(1) Yttrande om grönboken. Föredragande: Henri Malosse. EGT C 287, 22.9.1997, s. 92.

(2) "Grönbok — Offentlig upphandling inom Europeiska unionen: överväganden inför framtiden" (KOM(96) 583 slutlig).

(3) Det är fråga om direktiv 93/38/EEG om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna ("direktivet för särskilda sektorer"), senast ändrat genom direktiv 98/4/EG, samt direktiven 89/665/EEG och 92/13/EEG om överklagande ("överklagande-direktiven"). EGT L 1999, 9.8.1993 ändrat genom direktiv 94/22/EG av den 30 maj 1994. EGT L 164, 30.6.1994 och direktiv 98/4/EG av den 16 februari 1998, EGT L 101, 1.4.1998.

1.2. ESK ger kommissionen en eloge för det arbete som slutförts genom att marknaderna öppnats, något som EU gynnat sedan starten. ESK önskar dock lägga fram några förslag till justeringar eller ändringar i direktivförslaget.

1.3. Efter några allmänna kommentarer om förslagen till förenklingar och ändringar i lagtexten lägger ESK fram sina förslag.

2. Allmänna kommentarer om förenklingarna i direktiv 93/38/EEG

2.1. De föreslagna åtgärderna omfattar tillämpningsområdet för direktiv 93/38/EEG, upphandling i fråga om vatten, energi, transport och telekommunikation, som bör ses över till följd av den successiva avregleringen av dessa sektorer. Det handlar om följande: mekanismer för datorstödd upphandling; tydligare bestämmelser om tekniska specifikationer så att så många anbudsgivare som möjligt kan delta effektivt, särskilt innovativa företag; striktare bestämmelser om tilldelningskriterier; enklare tröskelvärden, i gemensamma upphandlingsordlistan (Common Procurement Vocabulary, CPV).

ESK stöder dessa ändringar men ställer sig kritisk till en överdriven ändringsnit inom EU-rätten som leder till minskad kännedom om och förståelse för bestämmelserna. ESK uppmanar kommissionen att överväga mer tänjbara men permanenta ramar för att inte undergräva förståelsen av EU-rätten.

2.2. ESK välkomnar att det nya förslaget till direktiv är begripligare och att det har delats in i fyra avdelningar: allmänna bestämmelser om upphandling och tävlingar, särskilda bestämmelser om upphandling, särskilda bestämmelser om tävlingar samt slutbestämmelser. Det är dock fortfarande tungläst text p.g.a. överdrivet många detaljer på vissa punkter (f.d. artikel 26) och p.g.a. klart otillräckliga preciseringar på andra punkter, t.ex. artikel 9, som inte förklaras.

2.3. Det kommer att bli nödvändigt med anpassningar av nationell lagstiftning efter att direktivet antagits eftersom det sammanslagna direktivet innehåller nya klaggörande och gemensamma bestämmelser, t.ex. angående vilka upplysningar som skall lämnas till de deltagande i en upphandling om upphandlingens resultat och angående bestämmelserna om vilka upplysningar som skall ges dem som vill delta i ett kvalifikationssystem som inrättats i enlighet med direktivet. Sakinnehållet har också ändrats eftersom det enligt detta förslag blir obligatoriskt för alla upphandlande enheter att informera om upphandlingens resultat, vilket är ändamålsenligt. Det är ett framsteg att man inför allmänna principer — ömsesidigt erkännande och likabehandling — vid urvalet av deltagare i selektivt och förhandlat förfarande.

2.3.1. Vid kvalitetsbedömningen av anbuderna är det helt legitimt att de upphandlande myndigheterna tar sociala och miljömässiga hänsyn, om principen om likabehandling följs samtidigt som man respekterar gällande nationell och europeisk lagstiftning på det social- och miljöpolitiska området samt ILO:s konventioner (som ratificerats av medlemsstaterna). Detta bör också framgå av direktivet

2.4. Det är även en välkommen nyhet att man godkänner införandet av system för kvalitetssäkring som är lika lämpliga för upphandling av tjänster som av varor och byggtreprenader, samt skyldigheten att använda europeiska kvalitetssäkrings- eller certifieringsstandarder (standarder i serierna EN 29000 och EN 45000) och att erkänna andra intyg. Hänvisningen till experimentella nationella normer i medlemsstaterna borde utredas i förslaget till direktiv eftersom det annars finns risk för förvirring eller för överdrivna normer som kan maskera en begränsad tillgång till marknaderna. De många ändringarna av lagstiftningen är i vilket fall som helst orsak till förvirring bland de ekonomiska operatörerna.

2.5. ESK ifrågasätter också att den föreslagna texten saknar hänvisningar till miljöfrågorna, som spelar en avgörande roll för Europas framtid. Miljökriterierna skall vara enhetliga i rimlig utsträckning och får inte innebära att kontrakten urvattnas, och de kan mer specifikt ingå under artikel 53. Dessa kriterier skall endast beaktas då det sätt på vilket anbudsgivarna planerar att utföra arbetet påverkar miljön.

Något som också är anmärkningsvärt är avsaknaden av sociala aspekter bland kriterierna för tecknande av kontrakt. Även sociala kriterier kan utformas på ett särskilt sätt inom ramen för artikel 53. Kommittén är medveten om att det är svårt att i detalj täcka dessa aspekter och rekommenderar att kommissionens tolkningsmeddelanden med avseende på miljömässiga och sociala aspekter i framtiden bör omformas till riktlinjer till medlemsstaterna med information om hur dessa aspekter kan tas i beaktande. Dessutom håller kommissionen för närvarande på att utarbeta en vägledning till offentliga myndigheter om hur miljöaspekter kan tas i beaktande vid tecknande av kontrakt i samband med offentlig upphandling. ESK rekommenderar att en liknande vägledning utarbetas till offentliga myndigheter även med avseende på sociala aspekter.

2.6. Den offentliga sektorns gradvisa avveckling av viss ekonomisk verksamhet och den ökade budgetdisciplinen driver kommissionen till åtgärder för förenkling, flexibilitet och modernisering för att ta hänsyn till teknikens och näringslivets utveckling, och till förenkling för att lätta upp bestämmelser som ibland är för utförliga och komplicerade samt för att uppnå flexibilitet. ESK noterar emellertid att det inte är möjligt att dra fullständiga slutsatser av denna avveckling om man inte klarare och övergripande definierar de offentliga kontrakten och överger de gamla definitionerna i tidigare direktiv som uppvisar luckor i synnerhet när det gäller koncessioner. ESK beklagar att kommissionen inte tar tillfället i akt att förnya direktiven i syfte att klarare fastställa förfarandena för upphandling samt kontraktsramarna för alla offentlig-privata partnerskap och koncessioner som grundar sig på en ny definition gällande kontrakt för koncessioner och offentlig-privata partnerskap, vilket ESK föreslagit i flera yttranden, t.ex. nyligen i yttrandet om "Förstärkning av koncessionsrätten och avtalsrätten för offentlig-privata partnerskap"⁽¹⁾. I detta

⁽¹⁾ Yttrande av den 20 oktober 2000, EGT C 14, 16.1.2001, s. 91.
Föredragande: Philippe Levaux. Citatet från punkt 4.1.3.

yttrande sägs att en "offentlig koncession är en handling (kontrakt eller ensidig rättshandling) genom vilken en offentlig myndighet ger ett privat företag i uppgift att projektera, konstruera, finansiera, underhålla och driva en infrastruktur eller en tjänst för en längre, tidsbestämd period." Det är absolut nödvändigt att bättre definiera tjänstekoncessionerna, särskilt i fråga om upphandlingsförfaranden gällande alla slag av offentliga och privata enheter.

2.7. ESK beklagar att direktivförslaget inte reglerar frågan om förhandstilldelning av exklusiva rättigheter trots att problemen i huvudsak uppstår vid tilldelning av tjänstekoncessioner. Detta är i linje med vad som tidigare sagts om definition av koncessionskontrakt och offentlig-privata partnerskap. ESK vill därför ånyo påminna om att innehållet i tolkningsmeddelandet om koncessioner är synnerligen viktigt eftersom det klart fastställs att exklusiva rättigheter skall följa huvudprinciperna i fördraget och i EU-domstolens rättspraxis. Det är fråga om ett mångfacetterat problem⁽¹⁾ som måste behandlas djupgående eftersom de offentliga myndigheterna utan objektiv motivering undantar hela verksamhetsområden från konkurrensreglerna, vilket hindrar integrationen på den europeiska marknaden.

2.8. ESK har redan tidigare vid flera tillfällen — bl.a. i det nyligen utarbetade yttrande som nämndes ovan⁽²⁾ — begärt en fullständig utredning om offentliga kontrakt (marknader och tilldelning av kontrakt) inom EU-rätten. Sådana åtgärder har dock inte vidtagits, eftersom koncessionskontrakt och offentlig-privata partnerskap fortfarande är en otydlig fråga inom EU-rätten, vilket påvisas i tolkningsmeddelandet om koncessioner enligt EG-rätten⁽³⁾ från april 2000. Det är ett hinder för privata investeringar i offentliga infrastrukturer om den juridiska ramen för detta inte är tillräckligt tydlig och stabil. Även om kommissionen anger att detta meddelande inte utesluter ett eventuellt förslag till särskilda regler om koncessioner, skulle det ha varit bra och lägligt att införa en definition av koncessionskontrakt och offentlig-privata partnerskap i direktivförslaget, i syfte att undvika ständiga ändringar av EU-lagstiftningen. Artikel 2.3 i direktivförslaget

vore den bästa tänkbara punkten om man vill införliva ESK:s förslag och innehållet i tolkningsmeddelandet om tilldelning av kontrakt för koncessioner eller offentlig-privata partnerskap. ESK ser gärna att kommissionen utarbetar ett direktiv eller en förordning som tar upp innehållet i tolkningsmeddelandet från april 2000 i syfte att fastställa klara principer i fråga om tilldelning av offentliga kontrakt i EU.

2.9. ESK föreslår för övrigt att man i artikel 1 skall hänvisa till artikel 1 i det sammanslagna direktivet, som är mer komplett och vars innehåll i stort sett är detsamma.

2.10. ESK understryker att de offentliga organ som verkar som ekonomiska operatörer inte bör utnyttja fördelar som de har av sin position i syfte att snedvrider konkurrensen. Det är anmärkningsvärt hur förvaltningar eller halvoffentliga företag med en privilegierad status i ett flertal medlemsstater gynnas konkurrensmässigt gentemot de privata företagen. Det är ytterst viktigt att förslaget klargör denna punkt, på vilken EU:s rättspraxis ännu inte kan ge något entydigt svar eftersom det saknas klart erkända EU-principer. Rättspraxisen gällande samhällsomfattande tjänster kan inte ge något svar på en fråga som EU-rätten inte behandlat på ett entydigt sätt.

2.11. Till följd av detta är det nödvändigt att införa kompletterande regler med syfte att ålägga de upphandlande myndigheterna att kontrollera att de offentliga organen är föremål för samma kostnader (särskilt skatter, sociala avgifter och kapitalkostnader) som de privata operatörerna. Tvånget att ta till ett anbudsförfarande vid tilldelning av kontrakt eller vid verksamhet som motsvarar kontrakt inom privata sektorn bör även åläggas den upphandlande myndigheten när det gäller dess förhållande till offentliga, halvoffentliga eller privata strukturer som sorterar under den eller under andra upphandlande myndigheter. Denna fråga tas upp på ett tydligt sätt i kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner och offentlig-privata partnerskap från april 2000, och ESK anser det vara nödvändigt att återgå till principerna i detta meddelande då föreliggande direktiv utarbetas.

2.12. På motsvarande sätt är det inte önskvärt att monopolistiska villkor har övertaget på vissa marknader till fördel för privata företag. Det finns skäl att se till att varken offentliga eller privata operatörer förfördelas vid tilldelningen av offentliga kontrakt och att konkurrensvillkoren är absolut desamma för alla deltagare samt att de överensstämmer med EU-rätten.

3. Utförliga kommentarer avseende de föreslagna ändringarna

3.1. Kommittén stöder de två föreslagna principerna:

⁽¹⁾ I sin dom av den 12 december 1996 konstaterade domstolen att "de exklusiva eller speciella rättigheter som det hänvisas till i allmänhet skall förstås som rättigheter som tilldelats ett företag eller ett begränsat antal företag av myndigheterna i en medlemsstat enligt kriterier som inte är objektiva, proportionella eller icke-diskriminerande och som väsentligt påverkar möjligheten för andra företag att upprätta eller driva telenät eller tillhandahålla teletjänster inom samma territorium på huvudsakligen lika villkor."

⁽²⁾ Yttrande av den 20 oktober 2000. EGT C 14, 16.1.2001, s. 91. Föredragande: Philippe Levaux.

⁽³⁾ Kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten, EGT C 121, 29.4.2000, s. 2.

3.1.1. Kommissionen ansåg att förslag borde läggas fram för att från tillämpningsområdet (vatten, energi, transporter och telekommunikation) för direktiv 93/38/EEG undanta sektorer och tjänster som i en viss medlemsstat är föremål för fri konkurrens. Eftersom avregleringen av telemarknaden gått längre än avregleringen av andra marknader som omfattas av direktiv 93/38/EEG, införs i detta förslag olika lösningar för olika sektorer. ESK kan inte annat än ställa sig bakom detta ställningstagande.

3.2. Den rättsliga ramen för avregleringen av telekommunikationssektorn grundas på artiklarna 86 och 95 i EG-fördraget. Enligt direktiv 90/388/EEG, som ändrats genom direktiv 96/19/EG, skulle medlemsstaterna göra vad som krävs för att senast den 1 januari 1998 se till att alla företag har rätt att tillhandahålla teletjänster eller etablera eller leverera de telenät som krävs för att tillhandahålla sådana tjänster. Efter det att de fastställda åtgärderna överförts till nationell lagstiftning (nationella lagstiftningsmyndigheter, godkännande, samtrafik, allmännyttiga tjänster, avgifter osv.) drog kommissionen slutsatsen att den offentliga upphandlingen beträffande telekommunikationstjänster i de flesta medlemsstater redan ansågs ligga utanför detta direktivs tillämpningsområde⁽¹⁾. Kommittén noterar detta, men är osäker på hur kommissionen skall säkerställa utvecklingen av avregleringen inom övriga områden som omfattas av direktiv 93/38/EEG. Artikel 29 verkar utgöra en lämplig ram, men den kan komma att förorsaka stora skillnader i Europa.

3.3. Kommittén ställer sig frågande till behovet av att i de konsoliderade "klassiska" direktiven, som lagts fram samtidigt som föreliggande förslag, införa bestämmelser som föreskriver att offentliga myndigheter även i fortsättningen bör undantas från dessa olika direktivs tillämpningsområde vad beträffar inköp inom telekommunikationssektorn. Kommittén skulle vilja veta vilken princip som ligger till grund för att de upphandlande enheterna inte skulle underkastas konkurrensreglerna på detta område (se artikel 15 i det konsoliderade direktivet).

3.4. Vad gäller de tekniska specifikationerna anser kommittén att den ändrade hänvisningen avseende funktions- och prestandakrav är en tydlig förbättring som gör det möjligt att undanröja dolda hinder för konkurrensen. I artikel 34.3 fastställs att de tekniska specifikationerna "skall utformas med

en hänvisning till europeiska standarder". Det är dock lämpligt att i sammanhanget även framhålla att dessa standarder på ett tydligt och klart sätt bör återges för att entreprenörerna skall kunna bevisa att föreskrivna krav uppfyllts.

3.5. Fastställandet av en sekretessprincip (artikel 12) beträffande de uppgifter som marknadsaktörerna tillhandahåller är ett tecken på att man stöder företagsinnovation genom immaterialrättsligt skydd. I ett så betydelsefullt dokument som detta bör principens tillämpningsområde, och då i synnerhet dess målsättningar och tidsram, fastställas. Kommittén anser att sekretessprincipen inte bara bör gälla anbud utan även omfatta alla de förslag som överförs till de upphandlande enheterna⁽²⁾ samt all handels- eller företagsinformation. Artikel XIV i avtalet om offentlig upphandling skulle kunna ligga till grund för ett sådant beslut. Kommittén anser att den europeiska lagstiftningen klart och tydligt bör skydda tillhandahållarnas äganderätt när det gäller idéer och fördömer "plocka-russinen-ur-kakan"-taktiken som snedvrider principerna för ett rättvist samråd.

4. Kommentarer avseende samråd

4.1. Med tanke på utvecklingen av aktuella metoder är det nödvändigt att införa elektroniska inköpsmekanismer. Kommittén betonar dessa kommunikationsformers bristande säkerhet och begär att säkerheten beträffande elektronisk information och lagring av data skall vara en förutsättning för all förnyelse på området. Kommissionen anser att man i och med den elektroniska överföringen kan förkorta tidsfristen från 12 (i dag nödvändigt för överföringen till publikationsbyrå och offentliggörandet i officiella tidningen) till 5 dagar. Denna förkortade tidsfrist förefaller drastisk, och det är inte säkert att man härigenom kan uppnå ökad konkurrens i EU, i synnerhet som det handlar om invecklade tjänster som ofta kräver att företagen genomför bakgrundsstudier och får betänketid innan de inleder ett förfarande för offentlig upphandling. Småföretagen riskerar påtagliga problem med att utarbeta anbud under sådana förhållanden.

4.2. Striktare bestämmelser om tilldelnings- och urvalskriterier är ett utmärkt initiativ. Det är förnuftigt att i förväg fastställa en allmän regel som föreskriver att varje kriteriums relativa vikt måste anges så tidigt som möjligt i förfarandet. Enligt det nya direktivförslaget skall det bli obligatoriskt

⁽¹⁾ Verklig konkurrens inom sektorn innebär att köp av taltelefoni, telex, mobiltelefoner, personsökning och telekommunikationer via satellit härnäst kan göras på grundval av de regler som vanligtvis tillämpas på marknaden för tjänster, vilket redan är fallet beträffande andra telekommunikationstjänster.

⁽²⁾ T.ex. förslag till lösningar, godkända varianter, förslag som lagts fram under förhandlingar och allt som har att göra med kommunikationen mellan upphandlande enheter och företag.

att redan i upphandlingsmeddelandet eller i de allmänna specifikationerna ange varje kriteriums relativa vikt⁽¹⁾. Kommittén stöder fullt ut viktningen av tilldelningskriterier till det anbud som ekonomiskt sett är mest gynnsamt, vilket kommer att göra det möjligt att förbättra öppenheten inom ramen för upphandlingsförfaranden och garantera en rättvis behandling av alla anbudsgivare. Kommittén välkomnar också tillämpningen av selektiva och förhandlade förfaranden, vilket innebär en begränsning av antalet anbudsgivare till följd av de objektiva kriterier som nämnts tidigare. I artikel 54 skulle man också kunna ta med sociala och miljömässiga kriterier under förutsättning att de inte är direkt eller indirekt diskriminerande. Dessa kriterier måste stämma överens med avtalets grundläggande målsättning. Det är endast möjligt att tillämpa sociala kriterier vid urvalet av kandidater eller vid tilldelningen av kontrakt i enlighet med EG-domstolens nuvarande rättspraxis, dvs. när det gäller likvärdiga anbudsförfaranden.

4.3. När det gäller onormalt låga anbud (artikel 55) borde man föreskriva att de upphandlande enheterna obligatoriskt måste undersöka de anbud som verkar vara onormalt låga i förhållande till andra anbud som inlämnats i enlighet med gemenskapens bestämmelser beträffande upphandlingsavtalet (artikel XIII 4 a). Det måste också anges att ifrågavarande anbud obligatoriskt måste uteslutas när motiveringen inte är tillfredsställande. Det gäller att på ett effektivt sätt bekämpa social dumpning som innebär en allvarlig störning av den offentliga upphandlingen, mot bakgrund av att de sociala skyddssystemen är olika utformade inom unionen och i dess grannländer. Detta kan leda till en snedvridning av konkurrensen, och direktivförslaget behandlar inte sådana konsekvenser. Kommittén förväntar sig att frågan om snedvridning av konkurrensen genom social dumpning tas upp i direktivet. Följande text bör därför läggas till: "Vid behandlingen av anbudena måste de upphandlande enheterna beakta den konkreta efterlevnaden av de förpliktelser som gäller anställningsskydd, arbetslagstiftning och socialt skydd i det aktuella landet".

4.4. Vad gäller artikel 52 vill kommittén påpeka att vissa länder inom unionen har upprättat certifieringsförfaranden på tjänsteområdet och att detta är något som borde ingå bland de kriterier som anges i denna artikel. Det får emellertid inte utgöra något dolt hinder för konkurrensen, och lämpliga bestämmelser för detta bör därför kunna accepteras.

4.5. Kommittén välkomnar att artikel 36 bekräftar att alternativa utföranden kan utnyttjas, och att detta är underkastat samma bestämmelser som de som gäller för valet av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

4.6. Innehållet i artikel 37 om underleverantörer överensstämmer inte med tillämpningen i alla medlemsstater, särskilt när det gäller angivande av anlitade underleverantörer, vilket utgör ett ovanligt förfarande. Kommittén kräver att den tidigare ordalydelsen bibehålls.

4.7. Kommittén ställer sig frågande inför de bevismetoder som skall gälla vid användning av medel för elektronisk överföring, i synnerhet i samband med artikel 46, och enligt kommitténs uppfattning bör förfarandena för elektroniska signaturer och kryptering förstärkas.

4.8. Direktivet överläter åt de upphandlande enheterna att fastställa den specifika kapacitetsnivån (artikel 53) och vilken erfarenhet som krävs för ett visst upphandlingskontrakt, vilket möjliggör ett effektivt urval bland de anbudssökande mot bakgrund av vilken förmåga de har att fullborda kontraktet på bästa möjliga sätt. Vid användningen av selektiva eller förhandlade förfaranden i anslutning till att ett meddelande offentliggörs skall en eventuell begränsning av antalet anbudssökande motiveras med utgångspunkt i en specifik kapacitets- eller erfarenhetsnivå, vilket ökar insynen i förfarandena. ESK beklagar emellertid att kommissionen i kriterierna för upphandling undviker att ta upp sociala aspekter. Kommittén rekommenderar därför att artikel 53 ändras för att rätta till detta utelämnande.

4.9. Samråd med företagen när det gäller prestanda är ett mycket viktigt framsteg i de båda nya direktiven, och detta är en punkt som kommittén stöder.

4.10. De tröskelvärden som gäller är av komplicerad beskaffenhet, och därför föreslås en förenkling av dessa värden. Dels är tröskelvärdena desamma både för upphandling innanför och utanför avtalet om offentlig upphandling (GPA). Dels anges alla tröskelvärden direkt i euro, avrundade till närmast lägre hundratusental euro från tröskelvärdet i GPA. Med dessa förenklingar kan två trösklar användas:

- 5 300 000 euro för upphandling av byggtrepreneurad oavsett vilken sektor den upphandlande enheten verkar inom.
- 400 000 euro för upphandling av varor och tjänster samt för tävlingar, oavsett vilken sektor den upphandlande enheten verkar inom och oavsett vilken tjänst det är fråga om.

Kommittén stöder dessa förenklingar.

4.11. Kommissionen utfärdade 1996⁽²⁾ en rekommendation om användning av den gemensamma upphandlingsordlistan (CPV) för beskrivning av innehållet i offentliga kontrakt; EGT L 222, 3.9.1996.

⁽¹⁾ Kriterieviktningen kan ta sig olika uttryck (den kan uttryckas i procentenheter eller i förhållande till andra kriterier) och för att bibehålla en viss flexibilitet kan den anges som intervall inom vilka varje kriteriums betydelse skall sättas.

⁽²⁾ Kommissionens rekommendation 96/527/EG av den 30 juli 1996 om användningen av den gemensamma upphandlingsordlistan (CPV) för beskrivning av innehållet i offentliga kontrakt; EGT L 222, 3.9.1996.

den offentliga upphandlingens särdrag. Eftersom upphandlingsordlistan skall bli föremål för ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning, och eftersom dessa institutioner formellt skall anta den som gemenskapens upphandlingsordlista och se till att den upprätthålls, motsätter sig kommittén att den införs i föreliggande direktiv.

4.12. De monopol som tidigare har beviljats olika företag i Europa har, framför allt inom sektorn för informationsteknik, successivt ersatts av konkurrensvillkor, men under förhållan-

den som man måste vara uppmärksam på, eftersom de ibland kan leda till en avsevärd snedvridning av konkurrensen. I vissa medlemsstater har den — juridiska — öppningen för konkurrens inom sektorn för digitala sändningar inneburit en snedvridning mellan aktörerna, där offentliga operatörer har kunnat verka under särskilt förmånliga villkor som gjort det möjligt att så länge som möjligt fortsätta att dra nytta av monopolförhållanden med hjälp av korssubventioner mellan monopolverksamhet och ny verksamhet som anses vara konkurrensutsatt. Kommittén beklagar att föreliggande direktiv inte är tillräckligt strängt i denna fråga.

Bryssel den 26 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avslogs under debatten, men fick över en fjärdedel av rösterna:

Punkt 4.3

Stryk sista meningen.

Motivering

I fråga om social dumpning bör kommitténs krav begränsas till att endast omfatta effekterna på konkurrensen. Den komplettering av artikel 54 som föreslås skulle bryta mot proportionalitetsprincipen. Om uppdragsgivaren är skyldig att vid behandlingen av anbudet kontrollera om alla sådana nationella förpliktelser verkligen efterlevs, skulle det inte bara innebära en oproportionellt stor kostnad för förvaltningen, utan i praktiken också leda till allvarlig diskriminering av framför allt utländska entreprenörer. Det skulle dessutom kunna innebära att övriga anbudsgivare sätter i gång oräkneliga tvister med hänvisning till obetydliga lagöverträdelse.

Resultat av omröstning

För: 46, emot: 69, nedlagda: 8.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader"

(2001/C 193/02)

Den 8 september 2001 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 47.2, 55 och 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion, konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 7 februari 2001. Föredragande var Bo Green.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 26 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 92 röster för, 21 röster emot och 8 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I november 1996 gav kommissionen ut en grönbok med titeln "Offentlig upphandling inom Europeiska unionen: överväganden inför framtiden"⁽¹⁾, som Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt antog ett yttrande om den 28 maj 1997⁽²⁾.

Efter att ha granskat de inkomna remissvaren lade kommissionen fram sina planer för framtiden i meddelandet "*Offentlig upphandling inom Europeiska unionen*"⁽³⁾ i mars 1998. Svaren från de näringslivssektorer som berörs av grönboken visade att EU:s rättsliga ram för offentlig upphandling måste förenklas och anpassas till den nya datatekniken, samtidigt som den grundläggande strukturen inte rubbas. Kommissionen har valt att slå ihop de tre direktiven i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon, där Europeiska rådet uppmanar till ekonomiska reformer för en fullbordad och fullt fungerande inre marknad.

1.2. I kommissionens föreliggande förslag om sammanslagning av direktiven behandlas följande fyra frågor:

- förenkla den gällande rättsliga ramen,
- förtydliga oklara eller invecklade regler,
- innehållsliga ändringar,
- kodifiera de tre "klassiska" direktiven och omarbeta dem till en enda text, vilket är avsikten med förslaget.

Kommittén vill ge kommissionen en eloge för arbetet med ovannämnda frågor men föreslår också ett antal ändringar.

1.3. ESK inleder med allmänna kommentarer om dels de föreslagna förenklingar som huvudsakligen berör sammanslagningen av de tre klassiska direktiven, dels de föreslagna ändringarna av lagstiftningen, och framför därefter sina egna förslag.

2. Kommentarer om förenklingen av de klassiska direktiven

2.1. Direktiven om offentlig upphandling har bidragit mycket litet till att öppna dessa marknader och kommissionen har därför beslutat att undanröja vissa diskrepanser mellan de tre "klassiska" direktiven, dvs. direktiv 92/50/EEG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster⁽⁴⁾, direktiv 93/36/EEG om samordning av förfarandet vid offentlig upphandling av varor⁽⁵⁾ samt direktiv 93/37/EEG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av bygg- och anläggningsarbeten⁽⁶⁾. Strävan efter enklare regler har dock inte lyckats helt eftersom EG-lagstiftningen om koncessionskontrakt och partnerskap mellan offentlig och privat sektor fortfarande är ytterst oklar. Kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten⁽⁶⁾ från april 2000 borde med sin stora betydelse i sammanhanget dessutom ha varit integrerad i den föreslagna sammanslagningen av direktiven. Även om kommissionen anmärker att detta meddelande inte föregriper eventuella särskilda lagstiftningsförslag om koncessioner, skulle det ha varit en god idé att ta med en mer verklighetsnära definition av koncessionskontrakt och offentlig-privata partnerskap i direktivförslaget för att undvika fortlöpande mindre ändringar av EG-lagstiftningen. Kommissionen bör enligt kommittén klart ta ställning till ett av följande alternativ: Antingen att bättre definiera koncessioner som avser offentliga byggtreprenader, offentlig-privata

(1) "Grönbok om offentlig upphandling inom Europeiska unionen: överväganden inför framtiden", KOM(96) 583 slutlig.

(2) Yttrande om grönboken (föredragande: Henri Malosse), EGT C 287, 22.10.1997, s. 92.

(3) KOM(1998) 143 slutlig, 11.3.1998.

(4) EGT L 209, 24.7.1992, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 97/52/EG av den 13 oktober 1997 (EGT L 328, 28.11.1997).

(5) EGT L 199, 9.8.1993, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 97/52/EG av den 13 oktober 1997 (EGT L 328, 28.11.1997).

(6) Kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten, 2000/C 121/02, EGT C 121, 29.4.2000, s. 2.

partnerskap och tjänster, eftersom detta direktiv omfattar alla dessa områden, eller ange att dessa kontrakt är undantagna från det föreliggande direktivet och att de kommer att behandlas i ett framtida direktivförslag.

2.2. De befintliga direktiven struktureras om, utan någon genomgripande ändring av de rättsliga konsekvenserna. Det kommer fortsättningsvis finnas en enda text som gäller marknaderna för leveranser, arbeten och tjänster. Denna förenkling har fördelar för användarna, men man kan ifrågasätta om inte alltför långtgående lagregler på detta område är ogynnsam för själva lagstiftningen och tillämpningen av de bestämmelser som skall införas. För övrigt präglas texten av att de offentliga intressena skyddas, vilket är betänkligt på ett område där företagen ofta har en svagare position än de offentliga upphandlarna, bland annat med avseende på betalningsfristerna.

2.3. Vid kvalitetsbedömningen av anbudet är det helt legitimt att upphandlande myndigheter tar sociala och miljömässiga hänsyn, om principen om likabehandling följs samtidigt som man respekterar gällande nationell och europeisk lagstiftning på det social- och miljöpolitiska området. Av direktivet bör det framgå att ILO:s konvention nr 94 "Labour Clauses (Public Contracts)" måste respekteras.

2.4. Kommittén kan också konstatera att det finns en rad faktorer som talar för en förordning:

- De föreslagna texterna är omfångsrika och komplexa.
- Det stora antalet nationella regelverk i medlemsstaterna är ett avgörande hinder för en harmonisering av den europeiska marknaden.
- Ett stort antal länder kommer att ansluta sig till gemenskapen, eventuellt utan att ha lokala regler. Vissa av dessa länder har aldrig haft ett regelverk för offentlig upphandling.
- Det finns många bestämmelser på lokal nivå.
- Direktiven skall omsättas till nationell lagstiftning på grund av att de innehåller nya rättsliga element.

Man kan följaktligen ifrågasätta om det är förnuftigt att besluta om ett nytt direktiv på ett område där de ekonomiska aktörerna och de upphandlande myndigheterna ofta refererar till direktivens formulering när de tolkar egna nationella lagtexter. ESK anser att det skulle vara lämpligare med en förordning, och att man då skulle kunna undvika skillnader mellan de enskilda ländernas formuleringar på ett område där det är mycket svårt att genomföra inre marknaden, bl.a. på grund av att skiftande nationella regelverk hindrar en öppning av marknaderna. För att de europeiska reglerna skall bli verk samma måste det finnas tillgång till en gemensam text.

2.5. ESK ifrågasätter också att den föreslagna texten saknar hänvisningar till miljöfrågorna, som spelar en avgörande roll för Europas framtid. Miljökriterierna skall vara enhetliga i rimlig utsträckning och direkt hänföra sig till de produkter/tjänster som skall köpas in. Kriterierna kan mer specifikt ingå under artikel 53. Dessa kriterier skall endast beaktas då det sätt på vilket anbudsgivarna planerar att utföra arbetet påverkar miljön.

2.6. Något som också är anmärkningsvärt är avsaknaden av sociala aspekter bland kriterierna för tecknande av kontrakt. Även sociala kriterier kan utformas på ett särskilt sätt inom ramen för artikel 53. Kommittén är medveten om att det är svårt att i detalj täcka dessa aspekter och rekommenderar att kommissionens tolkningsmeddelanden med avseende på miljömässiga och sociala aspekter i framtiden bör omformas till riktlinjer till medlemsstaterna med information om hur dessa aspekter kan tas i beaktande. Dessutom håller kommissionen för närvarande på att utarbeta en vägledning till offentliga myndigheter om hur miljöaspekter kan tas i beaktande vid tecknande av kontrakt i samband med offentlig upphandling. ESK rekommenderar att en liknande vägledning utarbetas till offentliga myndigheter även med avseende på sociala aspekter.

2.7. Kommittén stöder denna förenklade sammanslagning. Tre separata texter som till stora delar behandlar samma frågor och som omfattar 35 artiklar (köpekontrakt), 37 artiklar (bygg- och anläggningsarbeten) respektive 45 artiklar (tjänstekontrakt) bakas ihop till en enda lagtext med 82 artiklar. ESK konstaterar emellertid att omvandlingen av de tre direktiven till ett tvingar medlemsstaterna att än en gång inlemma reglerna i nationell lag, vilket strider mot det som sägs i inledningen till det nya direktivet om ändringar och tillägg av nya bestämmelser.

2.8. Kommittén noterar att man bör införa rättvis konkurrens i samtliga medlemsstater, så att några inte bibehåller "överdriven reglering" som hindrar avregleringen. Denna anmärkning avser inte arbetsrätt.

2.9. ESK tvivlar starkt på att anbudet i praktiken kan behandlas konfidentiellt med dagens metoder för tecknande av elektroniska kontrakt. Elektronisk piratverksamhet verkar höra till vanligheten även i de bäst skyddade nätverken.

3. Allmänna kommentarer till lagändringarna

3.1. Det är positivt att det nya direktivförslaget gör bestämmelserna tydligare. Det är indelat i sex avdelningar: Definitioner och allmänna principer, Regler om offentlig upphandling,

Särskilda rättigheter eller ensamrätter, Regler om formgivningstävlingar på tjänsteområdet, Regler om koncessioner och Slutbestämmelser. Artiklarna är uppställda så att de följer den logiska ordningen för tilldelning av ett kontrakt. ESK anser att definitionen av organ som lyder under offentlig rätt (art. 1.5) är bristfällig. Den bör kompletteras och göras tydligare. Kommissionens förslag till tolkningsmeddelande om verksamhet i egen regi bör integreras i detta direktivförslag, eftersom det är lämpligt att känna till i exakt vilka fall som europeiska rättsregler träder in mellan upphandlande myndigheter och de aktörer som är beroende av dessa. Tolkingsmeddelandet om dessa undantag innehåller element som är avgörande i detta sammanhang, och de måste inordnas i föreliggande utkast. Det gäller bland annat obligatorisk upphandling och insynsregeln.

3.2. ESK erinrar om att offentligrättsliga organ som är ekonomiska aktörer inte får utnyttja de fördelar som deras ställning innebär till att åsidosätta konkurrensreglerna. Det är vanligt förekommande i EU att administrativa instanser eller företag med specialstatus har konkurrensfördelar. Det är absolut nödvändigt med kompletterande regler som ålägger upphandlande myndigheter att undersöka om offentligrättsliga organ belastas med samma poster — bl.a. avgifter och sociala och finansiella bördor — som de privata aktörerna. En förpliktelse att konkurrera om kontrakt eller tjänsteupphandling som kan jämföras med kontrakt inom den privata sektorn bör också åläggas upphandlande myndigheter i transaktionerna med offentliga, halvoffentliga eller privata organ som lyder under berörda upphandlande myndigheter eller andra upphandlande organ.

3.3. Det är inte heller önskvärt med monopolliknande villkor på vissa marknader som gynnar privata företag. Man måste se till att varken offentliga eller privata aktörer särbehandlas vid tilldelningen av offentliga entreprenader och att konkurrensvillkoren till alla delar är lika för samtliga parter och följer EG-rätten.

3.4. ESK ställer sig bakom de tre principer som kommissionen ställt upp för formulering av de nya bestämmelserna: modernisering, förenkling och flexibilitet, med hänsyn till önskemålet att ta hänsyn till det framväxande informations-samhället, medlemsstaternas successiva avreglering av vissa ekonomiska verksamheter och en allt stramare budgetdisciplin. Med utgångspunkt i denna avreglering krävs det emellertid en klarare definition på offentliga entreprenader. Det bör bl.a. preciseras vad som avses med "... skriftliga avtal ... som skall omfatta ... utförande av bygg- eller anläggningsverksamhet ... oavsett form" i artikel 1. Generellt kan det inte vara tillfredsställande att behålla definitionerna från de tidigare direktiven, eftersom de är oklara, bl.a. med avseende på koncessioner, som behandlas i följande punkt.

3.5. Kommissionen föreslår sju väsentliga ändringar: införande av former för datastödd upphandling, en ny metod med förhandlat förfarande som vid särskilt komplicerade upphandlingar ger möjlighet till dialog mellan den upphandlande myndigheten och de olika anbudsgivarna, de offentliga upphandlarnas möjlighet att ingå s.k. ramavtal, tydligare bestämmelser om tekniska specifikationer, striktare bestämmelser om urvals- och tilldelningskriterier samt enklare tröskelvärden. Samtliga dessa ändringar är positiva — och har varit ett önskemål från både offentliga och privata parter — men det är beklagligt att kommissionen inte utnyttjar möjligheten att presentera en ny definition av koncessionskontrakt och kontrakt som avser partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn. Detta har föreslagits av ESK i flera yttranden, senast i samband med "Förstärkning av koncessionsrätten och avtalsrätten för offentlig-privata partnerskap" ⁽¹⁾: "En byggkoncession är en handling (kontrakt eller ensidig rättshandling) genom vilken en offentlig myndighet ger ett privat företag i uppgift att projektera, konstruera, finansiera, underhålla och driva en infrastruktur eller en tjänst för en längre, tidsbestämd period."

3.6. De ändringar som kommissionen föreslår i fråga om rådets direktiv 93/38/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av upphandlingsförfarandet för enheter som har verksamhet inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna ⁽²⁾, till följd av den fortlöpande avregleringen av vissa sektorer, medför i några fall att vissa ändringar måste göras i de "klassiska" direktiven. En generell procedur för att genomföra sådana ändringar bör införas.

4. Särskilda kommentarer till de föreslagna ändringarna

4.1. Att belägga alla upplysningar som marknadsaktörerna lämnar med sekretess (artikel 5) innebär ett stöd till företagens innovation genom att deras intellektuella och tekniska input skyddas. I en så viktig text borde man emellertid tydligare precisera sekretessens tillämpningsområde, och särskilt vilka upplysningar som omfattas och hur länge den skall gälla. ESK anser att sekretessen inte bara skall omfatta anbud, utan även samtliga förslag som läggs fram för upphandlande myndigheter ⁽³⁾, särskilt alternativa anbud och upplysningar

⁽¹⁾ Yttrande av den 20 oktober 2000, EGT C 14, 16.1.2001 (föredragande: Philippe Levaux), punkt 4.1.3.

⁽²⁾ EGT L 199, 9.8.1993, ändrat genom direktiv 94/22/EG av den 30 maj 1994 (EGT L 164, 30.6.1994) och direktiv 98/4/EG av den 16 februari 1998 (EGT L 101, 1.4.1998).

⁽³⁾ Exempelvis lösningsförslag, tillåtna alternativa lösningar, förslag som lagts fram under förhandlingarna samt allt som rör kontakterna mellan upphandlande myndigheter och företagen.

om samtliga anbudsgivare samt all företagsinformation eller annan information som rör anbudet eller företagen. Detta kan eventuellt ske med hänvisning till artikel XIV i avtalet om offentlig upphandling.

4.2. Det är nödvändigt att införa former för datorstödd elektronisk upphandling med hänsyn till utvecklingen av nuvarande metoder. I slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon den 23–24 mars 2000 uppmanades kommissionen, rådet och medlemsstaterna att "vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att gemenskapens och regeringarnas upphandling kan äga rum on-line senast 2003"⁽¹⁾. ESK stöder denna åtgärd med reservation för tidigare förbehåll, nämligen att det sker en betydlig förbättring av säkerheten vid elektronisk kommunikation och lagring av uppgifter. Medlemsstaterna kan inte löpa risken att känsliga uppgifter snappas upp av utomstående eller offentliggörs utan tillstånd; säkerheten vid elektronisk överföring och godkännande av anbud är ett absolut krav. Formerna för elektroniska signaturer och kryptering bör utvecklas.

4.3. Med den nu gällande lagstiftningen är det inte möjligt att enbart använda medel för elektronisk överföring, och i vissa fall är dessa inte tillåtna⁽²⁾. Med inlämning per e-post torde det gå att minska den nuvarande tidsgränsen om tolv dagar för översändande till Publikationsbyrån och offentliggörande i Officiella tidningen. Den maximala tidsgränsen för offentliggörande skulle alltså kunna sänkas från tolv till fem dagar. Dessa minskningar förefaller överdrivna i två fall: För det första när det gäller minskningen av tidsgränsen för anbudsinfordran till fem dagar räknat från när meddelandet om upphandling avsänds, under förutsättning att de allmänna specifikationerna för upphandlingen finns tillgängliga elektroniskt samtidigt som meddelandet avsänds. Företagen kommer i själva verket inte att få kännedom om detta före offentliggörandet av förhandsinformationen. För det andra när det gäller minskningen av tidsgränsen till minst tio dagar för företagen för inlämning av anbudsansökan i selektiva och förhandlade förfaranden i brådskande fall. I vilket fall som helst är det viktigt att de tidsbesparingar som elektroniskt offentliggörande och andra metoder innebär även gagnar företagen och anbudsgivarna.

4.4. En "konkurrenspräglad dialog" (competitive dialogue) mellan upphandlande myndigheter och anbudsgivare är ett utmärkt förslag, för den upphandlande myndigheten bör kunna granska nyskapande lösningar när den saknar kunskap om eller är objektivt oförmögen att bedöma vad marknaden

kan erbjuda i form av tekniska eller ekonomiska lösningar. Enligt domstolens rättspraxis är en sådan dialog inte tillåten inom de nuvarande öppna och selektiva förfarandena. Dessutom får förhandlat förfarande med offentliggörande av ett meddelande i förväg enligt nuvarande regler endast användas i undantagsfall. ESK stöder detta förslag, men upprepar kravet på att sekretessen när det gäller de upplysningar som aktörerna ger skall stärkas och preciseras.

4.4.1. Det är därför med rätta som kommissionen vill införa bestämmelser som möjliggör en dialog inom ett enhetligt tilldelningsförfarande som avslutas med att upphandlingen genomförs. Man kan emellertid hoppas att denna metod omfattar en etapp där specifikationerna fastslås efter förhandlingar med de utvalda deltagarna, varefter de parter som deltar i förhandlingarna lämnar anbud och kontraktet tilldelas den som lämnar det bästa anbudet. Endast med ett sådant förfarande kan man ta verklig hänsyn till de företag som deltar i dialogen. Situationen ser emellertid annorlunda ut, för när förhandlingarna är avslutade skall enligt kommissionens förslag den upphandlande myndigheten fastställa slutgiltiga tekniska specifikationer, antingen enligt en lösning som en av de sökande lagt fram eller enligt en kombination av lösningar.

4.4.2. ESK anser att kommissionen på så vis ger de upphandlande myndigheterna möjlighet att lägga beslag på resultaten av deltagarnas nyskapande och deras uppfinningar och att utsätta dem för inbördes konkurrens. Man kan anta att ansökarna under sådana villkor inte kommer att lämna in seriöst utarbetade förslag ifall dessa kan bli föremål för jämförelse bland konkurrenterna. Om varje ansökare efter förhandlingsfasen skall lämna in sitt bästa slutgiltiga anbud på grundval av de förslag han tidigare lagt fram, kommer förslaget till direktiv att ligga i linje med den standardlag om offentlig upphandling av varor, bygg- och anläggningsarbeten samt tjänster som utarbetats av FN:s kommission för internationell handelsrätt, där man nämner ett förfarande med "uppmäning till förslag" (artikel 48). ESK anser därför att bestämmelserna om komplicerade upphandlingar bör ändras och preciseras i enlighet med ovanstående kommentarer i syfte att säkerställa en större jämvikt mellan de upphandlade myndigheternas och de ekonomiska aktörernas intressen, och kommittén sätter sig kategoriskt emot en kombination av lösningar (cherry picking). Kommittén anser för övrigt att dessa förfaranden öppnar möjlighet för små och medelstora företag att delta i större projekt.

4.5. Smidigare upphandling med hjälp av ramavtal är enligt kommissionen nödvändigt och kräver en ändring av direktiven så att upphandlarna får använda inköpsmetoder som gör att de kan dra fördel av produkternas och prisernas utveckling. Ramavtal är inte ett offentliga upphandlingskontrakt, eftersom vissa villkor inte är fastlagda och dessa måste fastställas innan avtalen kan genomföras. Kommittén ställer sig därför tveksam

⁽¹⁾ Se punkt 17 fjärde strecksatsen i slutsatserna.

⁽²⁾ Kommissionen anser inte att det är nödvändigt med en övergångsperiod där traditionella medel används parallellt, särskilt inte eftersom företagen kommer att få en övergångsperiod på grund av den tid det tar att anta och genomföra detta direktiv.

till denna åtgärd och anser inte att den bör ingå i förslaget. Det rör sig endast om ett förhandsurval, eftersom ramavtalen skulle användas vid återkommande inköp för att välja ut vissa ekonomiska aktörer som, när det vore dags, kunde uppfylla upphandlarens behov och göra upphandling på bättre villkor, med tanke på den snabba utvecklingen på marknaderna för vissa varor och tjänster. Att de upphandlande myndigheterna inte har skyldighet att meddela resultaten av upphandling som bygger på ramavtal är diskutabelt med hänsyn till målsättningen om öppenhet vid tilldelning av kontrakt. Det finns dessutom risk för att det föreslagna förfarandet leder till att vissa upphandlande myndigheter köpslår om priserna.

4.6. Nu gällande regler för de tekniska specifikationerna⁽¹⁾ syftar till att tvinga offentliga upphandlare att använda vissa, klart avgränsade instrument när de utformar tekniska specifikationer i syfte att undvika att en viss ekonomisk aktör eller den inhemska produktionen gynnas. Bland dessa instrument anges i första hand internationella — helst europeiska — standarder, och där sådana inte finns nationella standarder. Ett europeiskt tekniskt godkännande för bland annat byggvaror i enlighet med direktiv 89/106/EEG anges också som möjlig referens.

4.6.1. Tillämpningen av dessa delar av direktiven har i vissa fall gett upphov till att standarden i praktiken betraktats som obligatorisk, och bestämmelserna har därför begränsat inköparens urval till de produkter som följer angivna standard, vilket inneburit ett förtäckt tvång.

4.6.2. Detta hindrar tekniskt nyskapande. De föreslagna ändringarna gäller alla inköp av varor, byggentreprenader och tjänster som regleras i de "klassiska" direktiven, samt inköp som regleras i direktivet för särskilda sektorer.

4.6.3. Kommittén anser att den nya texten (artikel 24) är mycket bra när det gäller hänvisningarna till prestanda- och funktionskraven samt vidgningen av godkända hänvisningar (artikel 24.5 och följande).

4.7. Avsnitten om alternativa utföranden (artikel 25) och påpekandet att samma bestämmelser som gäller för tekniska specifikationer även gäller för dessa är väl formulerade. Bruket av standarder i de enskilda länderna får inte leda till att en försöksbaserad standard erkänns på samma sätt som en validerad europeisk standard.

4.8. Enligt nuvarande direktiv skall anbudet offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (serie S) och i

databasen TED. I förslaget till direktiv inskränker man sig till att nämna att Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer skall offentliggöra anbuderna via officiella kanaler. Det krävs alltså inte längre att anbudsinfordringarna skall finnas tillgängliga i en bestämd databas, utan bara att de skall offentliggöras via Internet och utan indexerings. Eftersom det varje vecka offentliggörs 3 000–4 000 anbudsinfordringar, är det särskilt för de små och medelstora företagen svårt att avgöra vilka av dessa som avser deras verksamhetsområden. ESK oroar sig över att anbudsinfordringarna inte skall offentliggöras i TED-databasen eller en motsvarande databas med indexerings, som gör det möjligt att göra snabba och exakta sökningar. ESK anser att anbudsinfordringarna fortsättningsvis åtminstone bör offentliggöras i denna databas.

4.9. Striktare bestämmelser om urvals- och tilldelningskriterier är en utmärkt nyhet; i de nu gällande bestämmelserna om tilldelningskriterier (artikel 36.2 i direktiv 92/50/EEG, artikel 26.2 i direktiv 93/36/EEG och artikel 30.2 i direktiv 93/37/EEG) fastställs det att kriterierna skall anges i meddelandet om upphandling eller i kravspecifikationen, "om möjligt" i angelägenhetsgrad med det viktigaste först enligt den upphandlande myndighetens bedömning. Denna formulering är inte särskilt bindande i fråga om angelägenhetsgrad med det viktigaste kriteriet först, och de upphandlande myndigheterna har fortfarande ett avsevärt utrymme för skönsmässig bedömning när upphandlingen tilldelas. Därför borde det införas en allmän regel om att kriteriernas vikt skall anges när förfarandet inleds. I det nya förslaget till direktiv föreslås att det skall bli obligatoriskt att ange varje kriteriums vikt i meddelandet om upphandling eller i kravspecifikationen⁽²⁾. ESK ger sitt fulla stöd till förslaget om viktning av kriterierna för tilldelning av kontrakten till "det ekonomiskt sett mest fördelaktiga anbudet", inom ramen för direktivets artikel 53, eftersom detta kommer att öka öppenheten i förfarandena för tilldelning av kontrakt och säkerställa en likabehandling mellan anbudsgivarna. Dessutom stöds förslaget om tillämpning av selektivt och förhandlat förfarande med ett begränsat antal anbudssökande som uppmanas att lämna anbud på objektiva grunder som tillkännages på förhand. En ersättningsgaranti enligt gällande nationella rättsliga och administrativa föreskrifter kan inte bara krävas för prestationer av egenföretagare, som t.ex. arkitekter och advokater. Ett materiellt skydd måste på samma sätt också regleras för EU:s arbetstagare i direktivet. Därför måste följande tillägg göras till artikel 53.1 i första satsen: Utan att nationella lagar och andra författningar om ersättning för vissa tjänster, och de för ersättningar gällande kraven enligt avtalsbundna föreskrifter och lagstiftningen på den ort där tjänsten tillhandahålls, påverkas skall en upphandlande myndighet tillämpa följande kriterier.

⁽¹⁾ Direktiven om varor (93/36/EEG), bygg- och anläggningsarbeten (93/37/EEG) och tjänster (92/50/EEG) innehåller analoga bestämmelser om gemensamma tekniska regler. Direktivet för "särskilda sektorer" (93/38/EEG) innehåller i stort sett motsvarande bestämmelser.

⁽²⁾ Detta kan ske på olika sätt (vikterna kan t.ex. anges i procent eller som andelar av ett annat kriterium) och för att bevara en viss flexibilitet kan de även anges som intervall inom vilka varje kriteriums vikt skall falla.

4.9.1. Om den upphandlande myndigheten kan anförda grunder för komplicerade upphandlingar (artikel 29), kan åtgärderna betraktas som tillfredsställande. ESK vill framhålla att det inte är önskvärt med en alltför snäv avgränsning av begreppet offentlig upphandling, som är mycket komplext, eftersom både den ekonomiska och tekniska utvecklingen gör det svårt att definiera begreppet. ESK välkomnar däremot att den upphandlande myndigheten skall ange kriterier och viktning senast i inbjudan att lämna anbud (för selektiva och förhandlade förfaranden) eller i inbjudan till förhandlingar (för förhandlat förfarande vid komplicerad upphandling). I övriga fall — öppna förfaranden — kan underlåtenhet att ange viktningen redan från början av förfarandet medföra att upphandlingen ogiltigförklaras.

4.9.2. I direktivet låter man den upphandlande myndigheten fastställa vilka särskilda kvalifikations- och erfarenhetskrav som måste uppfyllas för en bestämd upphandling, vilket gör det möjligt att göra ett effektivt urval av ansökarna mot bakgrund av deras förmåga att utföra kontrakten under optimala villkor. Öppenheten i förfarandena ökar om man vid selektiva och förhandlade förfaranden med föregående meddelande om upphandling begränsar antalet sökande med ledning av de kvalitativa urvalskriterierna.

4.9.3. Kommittén föreslår även att det av direktivet skall framgå att en anbudsgivare skall kunna uteslutas om en allvarlig överträdelse av sociallagstiftning eller miljölagstiftning har ägt rum. Det nuvarande direktivet erbjuder redan denna möjlighet, men den kommer att stärkas och tydliggöras genom ett särskilt omnämnande i det kommande direktivet.

4.9.3.1. Kommittén anser i synnerhet att anbudsgivarens förflutna skall beaktas, så att man kan utesluta alla ekonomiska aktörer som har brutit mot medlemsstaternas arbetsmarknads- lagstiftning, till vilka även bestämmelser om likabehandling skall räknas. På så sätt kan de organ som utfärdar kontrakt utesluta anbudsgivare som inte respekterar nationella och regionala bestämmelser som syftar till att uppnå vissa sociala mål.

4.9.3.2. Det är även viktigt att utvärdera anbudsgivarnas tekniska och yrkesmässiga kapacitet genom att fastställa vissa kriterier som gör det möjligt att kontrollera huruvida de följer bindande lagstiftning om främjande av sysselsättning, integrering av personer som utestängts från arbetsmarknaden samt likabehandling. Dessa kriterier skall offentliggöras på vederbörligt sätt i anbudsinfordran.

4.9.4. När det gäller artikel 49 vill ESK påpeka att vissa medlemsstater har infört certifiering av tjänster, och att denna typ av certifiering bör ingå bland kriterierna i denna artikel utan att för den skull ge upphov till förtäckta konkurrenshinder.

4.10. Angående onormalt låga anbud (artikel 54) bör man fastställa att den upphandlande myndigheten skall granska de anbud som förefaller onormalt låga i förhållande till andra anbud som läggs fram i enlighet med avtalet om offentlig upphandling (artikel XIII.4 a). Det bör tydligt framhållas att anbudet skall avslås om det inte anförts tillfredsställande grunder. ESK föreslår att direktivet skall innehålla en metod för att tillhandahålla garantier för inlämnade anbud (Contract Bonds) eller för utförandet, och en möjlighet för den avtalsslutande myndigheten att kräva en sådan garanti i samband med stora kontrakt, det vill säga kontrakt som rör belopp över tröskelvärden i artikel 8 c i direktivet. Målsättningen bör vara att säkerställa öppenheten och att anbudet vid granskningen behandlas rättvist ur skattemässig och ekonomisk synpunkt. De upphandlande myndigheterna bör åläggas ett särskilt förfarande när det gäller att upptäcka, granska och utesluta sådana anbud oberoende av konkurrenternas privata eller offentliga ställning.

4.11. I de nuvarande direktiven föreskrivs olika tröskelvärden. Det är ofta inte lätt att avgöra vilket tröskelvärde som gäller för en viss offentlig upphandling. Det brådskar med att förenkla tröskelvärdena, minska antalet olika tröskelvärden, avskaffa alla hänvisningar till SDR och ange tröskelvärdena i euro, i den mån detta är möjligt med hänsyn till gemenskapens internationella åtaganden, det vill säga avtalet om offentlig upphandling (GPA) som ingicks under de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan⁽¹⁾. Tröskelvärdena skall hädanafter anges i euro och fastställas i runda tal, och ESK anser att de föreslagna tröskelvärdena är tillfredsställande⁽²⁾.

4.12. Användning av den gemensamma upphandlingsordlistan (Common Procurement Vocabulary, CPV) ingår i en rekommendation som kommissionen utfärdade 1996⁽³⁾. Ordlistan bygger på nomenklaturerna CPA och NACE och är anpassad till den offentliga upphandlingens särdrag. Eftersom CPV skall tas upp i ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om formellt antagande av CPV som gemenskapens nomenklatur för offentlig upphandling och om underhåll av den (hur ändringar skall gå till), anser inte ESK att den skall ingå i direktivet.

⁽¹⁾ Rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar — vad beträffar de frågor som omfattas av dess behörighet — av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, 23.12.1994, s. 1).

⁽²⁾ 93/37/EEG: ett enda tröskelvärde för all upphandling och alla koncessioner som regleras i direktivet: 5 300 000; 93/36/EEG och 92/50/EEG: två tröskelvärden för alla upphandlingar som direktiven gäller, 130 000 för centrala myndigheter och på 200 000 för övriga myndigheter.

⁽³⁾ Kommissionens rekommendation 96/527/EG av den 30 juli 1996 om användningen av den gemensamma upphandlingsordlistan (CPV) för beskrivning av innehållet i offentliga kontrakt, EGT L 222, 3.9.1996.

4.13. ESK ger sitt fulla stöd till att man i artikel 55 erinrar om ensamrätt, eftersom det är ett mycket viktigt område. Tyvärr innebär denna påminnelse ingen lösning på frågan om förhandstilldelning av ensamrätt, eftersom problemet i huvudsak gäller tilldelningen av tjänstekoncessioner. Man hänvisar till tidigare kommentarer om koncessionskontrakt

och offentlig-privata partnerskap, och ESK vill erinra om att tolkningsmeddelandets kommentarer är mycket viktiga, eftersom det i dessa helt klart anges att man vid tilldelningen av ensamrätt skall iaktta fördragsreglerna samt huvudprinciperna i EG-domstolens rättspraxis.

Bryssel den 26 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avslogs under debatten, men fick över en fjärdedel av rösterna.

Punkt 2.3

Ändra texten på följande sätt:

”Vid kvalitetsbedömningen av anbuderna måste de upphandlande myndigheterna principiellt sett följa objektiva kriterier som har direkt anknytning till produkten eller tjänsten i syfte att välja det bästa och mest fördelaktiga anbudet, så att ingen av anbudsgivarna missgynnas.

Det är det helt legitima att upphandlande myndigheter tar sociala och miljömässiga hänsyn, om principen om likabehandling följs samtidigt som man samtidigt respekterar gällande nationell och europeisk lagstiftning på det social- och miljöpolitiska området.”

Motivering

Bedömningen av anbuderna vid offentlig upphandling måste utgå från kriterier som har direkt anknytning till föremålet för upphandlingen och syftar till att välja det bästa och mest fördelaktiga anbudet för att uppnå insyn, kompetens och icke-diskriminering och bästa möjliga resultat av den offentliga upphandlingen.

Miljömässiga hänsyn kan tillåtas som bedömningskriterier så länge principen i föregående stycke respekteras. Däremot anser vi inte att införandet av sociala hänsyn — förutom sådana som måste tas för att respektera lagstiftningen — syftar till en objektiv bedömning av själva anbudet i förhållande till det projekt som skall genomföras utan snarare styrs av politiska frågor och krav från vissa sociala organisationer. Sådant bör inte påverka ett område som de offentliga upphandlingarna. Om myndigheterna får möjlighet att godtyckligt ställa denna typ av villkor även när det inte är frågan om lagstiftning som måste respekteras kommer det oundvikligen att uppstå konkurrenssnedvridning, och principerna om lika möjligheter och insyn kommer att hotas. Alla dessa följder går emot syftet med förslaget till direktiv: att samordna förfaranden och se till att inre marknaden fungerar bättre.

Resultat av omröstning

För: 46, emot: 59, nedlagda: 0.

Punkt 2.6

Ändra andra meningen enligt följande:

"Inom ramen för artikel 53 kan även sociala kriterier uttryckligen regleras, under förutsättning att de varken direkt eller indirekt leder till diskriminering och att de ovillkorligen måste vara förenliga med uppdragets huvudsakliga mål."

Motivering

Det kompletterande kriteriet icke-diskriminering är viktigt för att förhindra protektionistiskt missbruk. I övrigt motsvarar detta förslag motsvarande formulering i det parallella yttrandet INT/074. Det gäller att se till att de båda yttrandena är konsekventa.

Resultat av omröstning

För: 50, emot: 61, nedlagda: 1.

Punkt 4.9

Stryk de fyra sista meningarna (från "En ersättningsgaranti...").

Motivering

Den ersättningsgaranti i enlighet med nationella lag- och förvaltningsföreskrifter som regleras i artikel 53 är redan mycket problematisk. Den komplettering med "avtalsbundna föreskrifter och lagstiftningen på den ort där tjänsten tillhandahålls" som krävs kommer i praktiken att utgöra ett stort hinder för, eller kanske till och med omöjliggöra, all gränsöverskridande konkurrens. För utländska konkurrenter innebär hänsyn till "lagstiftningen på den ort där tjänsten tillhandahålls" ett högt hinder. Dessutom är avtal inga rättsliga föreskrifter, utan överenskommelser mellan de avtalsslutande parterna. Om man är skyldig att ta hänsyn till detta skulle alla företag diskrimineras som står utanför dessa avtal.

Resultat av omröstning

För: 51, emot: 61, nedlagda: 1.

Punkt 4.9.3

Komplettera första meningen enligt följande:

"Kommittén föreslår även att det av direktivet skall framgå att en anbudsgivare skall kunna uteslutas om det på rättslig väg har fastställts att en allvarlig överträdelse av sociallagstiftning eller miljölagstiftning har ägt rum."

Motivering

Undantag kan endast tillåtas om en anbudsgivare juridisk sett har gjort sig skyldig till överträdelse.

Resultat av omröstning

För: 40, emot: 73, nedlagda: 4.

Punkt 4.9.3.1 och 4.9.3.2

Stryk punkterna 4.9.3.1 och 4.9.3.2.

Motivering

Här framläggs krav på en obegränsad uteslutning av anbudsgivare som "brutit mot medlemsstaternas arbetsmarknads-lagstiftning" och en bedömning gällande "huruvida de följer bindande (nationell) lagstiftning". I praktiken kommer detta att leda till helt okontrollerbar, och eventuellt även godtycklig, diskriminering, särskilt av utländska konkurrenter. Till och med obetydliga överträdelser av nationell lagstiftning kan leda till att anbudsgivaren utesluts eller till långdragna processer i samband med överklagande och tvister. Bara kontrollen av dessa kriterier skulle ge myndigheterna enorma problem.

Den nya versionen av punkt 4.9.3 är tillräckligt för att förhindra allvarliga överträdelser. De mer långtgående kraven strider mot proportionalitetsprincipen och bör inte antas.

Resultat av omröstning

För: 53, emot: 71, nedlagda: 1.

Följande text i sektionens yttrande avslogs till förmån för ett ändringsförslag under diskussionen, men fick över en fjärdedel av rösterna:

"2.5. ESK ifrågasätter också att den föreslagna texten saknar hänvisningar till miljöfrågorna, som spelar en avgörande roll för Europas framtid. Miljökriterierna skall vara enhetliga i rimlig utsträckning och får inte innebära att kontrakten urvattnas, och de kan mer specifikt ingå under artikel 53. Dessa kriterier skall endast beaktas då det sätt på vilket anbudsgivarna planerar att utföra arbetet påverkar miljön."

Resultat av omröstning

För: 48, emot: 30, nedlagda: 4.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG med avseende på solvensmarginalkraven för skadeförsäkringsföretag"

(2001/C 193/03)

Den 16 november 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 10 april 2001. Föredragande var Robert Pelletier och medföredragande var Jean-Louis Vaucoret.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Solvensmarginalen är en nyckelfaktor vid tillsynen av försäkringsföretag. Den gör det möjligt att försäkra sig om att företagen är finansiellt solida och följaktligen att de kan fullgöra sina förpliktelser om det skulle uppstå oväntade risker. Solvensmarginalkravet hör till de äldsta punkterna i den europeiska harmoniseringen på försäkringsområdet, eftersom det infördes med de första skade- och livförsäkringsdirektiven⁽¹⁾. Då dessa regler infördes för så länge sedan har det blivit nödvändigt att modernisera solvensmarginalkraven, vilket är skälet till att kommissionen har utformat dessa två direktivförslag⁽²⁾.

1.2. De två direktivförslagen syftar till att förstärka skyddet för försäkringstagarna genom att förbättra reglerna om solvensmarginalen i försäkringsföretag. Förslagen har många beröringspunkter.

1.3. De föreslagna direktiven behandlar endast regleringsprinciperna för att fastställa solvensmarginalen och tar inte med andra faktorer som också kan bidra till ett företags solvens i termens vidare betydelse, som försiktigt beräknade tekniska avsättningar och korrekt investerade tillgångar.

2. Bakgrund

2.1. Kraven på solvensmarginal infördes genom det första skadeförsäkringsdirektivet den 24 juli 1973 (73/239/EEG) och det första livförsäkringsdirektivet den 5 mars 1979 (79/267/EEG).

2.2. Rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring)⁽³⁾ och 92/96/EEG av den 10 november 1992 (tredje livförsäkringsdirektivet)⁽⁴⁾ ändrade inte solvensmarginalkraven, eftersom det skulle ha försenat direktivens antagande. Sådana ändringar skulle dock kunna bli nödvändiga, och gemenskapslagstiftaren föreskrev därför i dessa två direktiv (artikel 25 respektive artikel 26) att "kommissionen [skall] lämna en rapport till försäkringskommittén om behovet av ytterligare harmonisering i fråga om solvensmarginalen".

2.3. Senare utarbetade försäkringsmyndigheternas konferens (Conference of the Insurance Supervisory Authorities of the Member States of the European Union) under ledning av Helmut Müller en rapport om försäkringsföretagens solvens, den så kallade Müllerrapporten. Konferensen godkände denna rapport i april 1997. I kommissionens slutrapport av den 24 juli 1997⁽⁵⁾, som baserades i hög grad på den studie som genomförts i Müllerrapporten, drog man slutsatsen att det behövdes en eventuell förbättring av solvensmarginalen.

2.4. Kommissionens arbete sedan sommaren 1997 utmynnade i två förslag som presenterades den 25 oktober 2000.

2.5. På längre sikt, särskilt i anslutning till rapporterna om genomförandet av direktivförslagen, planerar man att göra en genomgripande översyn av metoderna för analys av försäkringsbolagens samlade ekonomiska ställning. Detta projekt kallas "Solvens II".

⁽¹⁾ Första skadeförsäkringsdirektivet: 73/239/EEG, EGT L 228, 16.8.1973, s. 3. Första livförsäkringsdirektivet: 79/267/EEG, EGT L 63, 13.3.1979, s. 1.

⁽²⁾ KOM(2000) 634 slutlig — 2000/0251 (COD) och KOM(2000) 617 slutlig — 2000/0249 (COD), av den 25.10.2000.

⁽³⁾ EGT L 228, 11.8.1992, s. 1.

⁽⁴⁾ EGT L 360, 9.9.1992, s. 1.

⁽⁵⁾ Rapport till försäkringskommittén om behovet av en ytterligare harmonisering i fråga om solvensmarginalen, KOM(97) 398 av den 24 juli 1997.

3. Allmänna kommentarer

3.1. I fråga om kommissionens arbetsmetod anser Ekonomiska och sociala kommittén att Solvens I-utredningen har varit exemplarisk när det gäller samråd med verksamma på området. Branschorganisationer, i synnerhet CEA, ACME, AISAM⁽¹⁾ och de europeiska aktuariernas samrådsgrupp, har rådfrågats av kommissionen under hela utredningsperioden från februari 1996 och framåt.

3.2. De viktigaste förändringar som kommissionen föreslår rör följande sju punkter:

3.2.1. De nya direktiven skall inte gälla ömsesidiga institut med årliga premieintäkter på mindre än 5 miljoner euro, jämfört med dagens 500 000 euro (livförsäkring) och 1 miljon euro (skadeförsäkring). De ömsesidiga institut som har premieintäkter som understiger denna tröskel får inte utnyttja Europapasset och är underställda de nationella tillsynskraven. Ömsesidiga institut med premieintäkter under tröskelvärdet får dock på egen begäran omfattas av de nya direktiven och utnyttja Europapasset om de uppfyller kraven på solvensmarginal.

3.2.2. Minsta garantifonden förstärks och kommer i framtiden att indexregleras för att ta hänsyn till inflationen.

3.2.3. De nya direktiven ger livförsäkringsgivarna rätt att räkna in 50 % av framtida vinster i den disponibla solvensmarginalen. Dessa skall inte beräknas retrospektivt som i nuläget, utan skall uppskattas prospektivt över en period på 6 år. De framtida vinsterna måste dock styrkas i en försäkringsteknisk rapport och deras årsgenomsnitt får inte överstiga genomsnittet under de senaste fem åren.

3.2.4. Av de kapitalposter som ingår i solvensmarginalen införs begränsningar när det gäller kumulativt preferensaktiekapital, förlagslånekapital och värdepapper utan fast löptid, samtidigt som ännu ej inbetalt aktiekapital eller garantikapital endast får medräknas med tillsynsmyndigheternas godkännande och då bara upp till 50 %. Företagen förlorar dessutom möjligheten att i solvensmarginalen räkna in egna aktier som de innehar direkt och att nuvärdesberäkna de tekniska avsättningarna inom skadeförsäkring (hittills har medlemsstaterna kunnat godkänna en öppen diskontering som tar hänsyn

till intäkter av investeringar i enlighet med artikel 60.1 g i direktiv 91/674/EEG)⁽²⁾. Därtill måste de ömsesidiga skadeförsäkringsföretagen få de behöriga myndigheternas godkännande för att kunna inkludera tillfälliga bidrag från medlemmar i sin solvensmarginal. Tilläggs bör att listan över tillgångar som kan ingå i solvensmarginalen härnäst indelas i tre "slutna" kategorier, i stället för att som i dag vara "öppen", vilket har inneburit att andra poster än de uppräknade har kunnat ingå. Slutligen bör det nämnas att minsta garantifonden nu endast får bestå av poster av högre kvalitet, vilket särskilt utesluter framtida vinster (även om dessa fortsätter att ingå i solvensmarginalen) och ännu ej inbetalt aktiekapital eller garantikapital. Däremot kan dolda reserver inkluderas om de ingår i solvensmarginalen.

3.2.5. Beräkningen av den föreskrivna solvensmarginalen på skadeförsäkringsområdet kommer att genomgå en stor förändring: solvensmarginalkravet ökas med 50 % för försäkringsklasserna 11, 12 och 13, vilket motsvarar allmän ansvarsförsäkring och ansvarsförsäkring för luftfartyg, högsjöfartyg samt fartyg för insjö-, flod- och kanaltrafik.

3.2.6. Direktivet kommer att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att ingripa i förebyggande syfte innan den disponibla solvensmarginalen sjunker under den föreskrivna nivån, om de anser att försäkringstagarnas rättigheter är hotade. De behöriga myndigheterna kan i sådana fall kräva en finansiell saneringsplan och/eller en högre solvensmarginal och justera ned värdena av vissa poster.

3.2.7. Genom direktivet vill kommissionen undanröja den tidigare oklarheten i fråga om medlemsstaternas rätt att införa striktare regler för de företag de beviljar tillstånd till. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna faktiskt får rätt till detta, vilket alltså innebär en minimiharmonisering.

3.3. Direktivförslagen uppdaterar därför solvensmarginalkraven genom att höja flera tröskelvärden: det premiebelopp som styr när direktiven är tillämpliga på ömsesidiga försäkringsföretag och minsta garantifondens storlek, den premieträskel som utgör brytpunkten för de två delar på vilka man skall använda procentsatserna 18 % respektive 16 % vid beräkningen av solvensmarginalkravet för skadeförsäkringsföretag, samt den ersättningströskel som likaså utgör en brytpunkt vid beräkningen av solvensmarginalkravet för de två

⁽¹⁾ CEA — Europeiska försäkringskommittén; ACME — europeisk sammanslutning för kooperativa och ömsesidiga försäkringsgivare; AISAM — internationell sammanslutning för ömsesidiga försäkringsföretag.

⁽²⁾ Rådets direktiv 91/674/EEG om årsbokslut och sammanställd redovisning för försäkringsföretag, EGT L 374, 31.12.1991, s. 7.

delar där procentsatserna 26 % respektive 23 % skall tillämpas. Direktivförslagen preciserar även solvensreglerna genom att innehålla en uttömmande lista över de poster som får ingå i solvensmarginalen, och genom att anpassa solvensmarginalberäkningen för försäkringsklasser med en särskilt volatil riskprofil. Slutligen förstärker de skyddet för försäkringstagarna genom att ge tillsynsmyndigheterna ökade befogenheter att ingripa på ett tidigt stadium.

3.4. Av dessa tre skäl godkänner ESK direktivförslagen. Det finns dock några oklara tekniska punkter som kommittén gärna ser att kommissionen ändrar. Dessa punkter beskrivs i de särskilda kommentarerna. Generellt sett ställer sig ESK dock bakom syftet med direktivförslagen, med undantag för principen om minimiharmonisering.

3.5. Principen om minimiharmonisering

3.5.1. Enligt direktivförslagen står det medlemsstaterna fritt att införa striktare regler för de företag de beviljar tillstånd till, jämfört med reglerna i direktiven, för att ta hänsyn till särdragen på medlemsstaternas nationella marknad. Detta framgår klart och tydligt av skäl 14 i skadeförsäkringsdirektivet och skäl 11 i livförsäkringsdirektivet.

3.5.2. ESK är medveten om att en sådan strategi kan utgöra ett steg i uppbyggnaden av inre marknaden för försäkringar, men skulle vilja att man i framtiden strävar efter en övergripande harmonisering. Kommittén är särskilt positiv till de bestämmelser i direktivförslagen som går i denna riktning, exempelvis att man avskaffar den förmånliga behandlingen av företag som nuvärdesberäknar sina tekniska avsättningar. Men principen om minimiharmonisering innebär att vissa försäkringsföretag av sina nationella tillsynsmyndigheter kan underställas striktare solvensmarginalkrav än de som gäller i andra medlemsstater. Denna skyldighet att uppfylla ett högre solvensmarginalkrav ökar kostnaden för eget kapital och skulle därmed kunna minska det egna kapitalets räntabilitet, vilket skulle innebära konkurrensstörningar som strider mot inre marknadens principer om lika villkor. Detta är desto mer bekymrande med tanke på en möjlig framtida utvidgning av inre marknaden.

3.5.3. ESK menar därför att man bör påbörja ytterligare insatser så snart dessa förslag har antagits. Dessa insatser bör leda till en maximal harmonisering av konkurrensreglerna, så att europeiska försäkringsföretag kan utöva sin verksamhet på lika villkor och på villkor som skyddar försäkringstagarna.

3.6. Tillsynsmyndigheternas rätt att ingripa på ett tidigt stadium

3.6.1. Artikel 20a i skadeförsäkringsdirektivet och artikel 24a andra stycket i livförsäkringsdirektivet ger de behöriga myndigheterna rätt att ingripa på ett tidigt stadium om de anser att försäkringstagarnas rättigheter är hotade. I en sådan situation kan tillsynsmyndigheterna kräva att försäkringsföretaget inför en finansiell saneringsplan eller höja företagets solvensmarginalkrav.

3.6.2. ESK är i princip positiv till en sådan åtgärd, eftersom den ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att ingripa på ett tidigt stadium då det är lättare att avhjälpa ett företags ekonomiska svårigheter. Dessutom skulle en sådan åtgärd förbättra skyddet för försäkringstagarna genom att främja en riskförebyggande strategi.

3.6.3. Kommittén skulle emellertid gärna se att man inför ett minimum av objektiva bestämmelser för sådana ingrepp. Kort sagt skulle det röra sig om att definiera exakta villkor för ingrepp på ett tidigt stadium, så att dessa ingrepp blir välmotiverade, står i rimlig proportion till de konstaterade finansiella problemen och kan lösa dem effektivt.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Gemensamma bestämmelser i förslagen till liv- och skadeförsäkringsdirektiv

4.1.1. Artikel 17 och 17a skadeförsäkring; artikel 20 och 20a livförsäkring; minsta garantifond

4.1.1.1. Dessa artiklar innebär en ökning av den minsta garantifonden till 3 miljoner euro, både för livförsäkringsföretag och skadeförsäkringsföretag i försäkringsklasserna 10 till 15, och till 2 miljoner euro för övriga skadeförsäkringsföretag. Genom artiklarna införs en indexuppräkningsmetod för dessa miniminivåer som motsvarar inflationen.

4.1.1.2. Kommittén ser positivt på att indexuppräkningsmetoden kopplats till inflationen eftersom det innebär att garantifondens värde kommer att återspegla den ekonomiska konjunkturutvecklingen. Däremot beklagar kommittén att de nya värden som fastställts för den minsta garantifonden och solvensmarginalen inte har kopplats till varandra: det tröskelvärde som föreslås innebär att den föreskrivna solvensmarginalen kan understiga garantifonden, vilket strider mot hela idén med dessa två säkerhetskrav.

4.1.1.3. De belopp som anges i förslaget skulle alltså kunna vara omöjliga att förena för små ömsesidiga institut med en premieinkomst i närheten av 5 miljoner euro. Ett ömsesidigt institut som till exempel är återförsäkrat till 50 % och som i fråga om skadeförsäkringar har en årlig premieinkomst som uppgår till 5 miljoner euro skulle drabbas av en maximal solvensmarginal på $18 \% \times 5 \text{ miljoner} \times 50 \%$, dvs. 450 000 euro. Enligt artikel 17 i direktivet skulle dock ett sådant ömsesidigt instituts garantifond inte kunna vara mindre än 1,5 miljoner euro (2 miljoner euro minus den särskilda minskningen för ömsesidiga institut). Garantifonden skulle alltså behöva vara större än den föreskrivna solvensmarginalen, vilket skulle stå i strid med definitionerna av de två beloppen, eftersom garantifonden skall motsvara en tredjedel av den föreskrivna solvensmarginalen. Det tycks därför vara nödvändigt att på nytt granska tröskelvärdena så att överensstämmelsen mellan dem blir bättre.

4.1.1.4. För att den ökade kostnaden för "entrébiljetten" inte skall hindra nya företag att komma in på marknaden föreslår kommittén å andra sidan att det för nybildade företag skall vara möjligt att utöka tidsgränsen för etableringen av den extra marginal som är nödvändig för att nå upp till miniminivån för garantifonden till maximalt fem år, efter överenskomelse med tillsynsmyndigheten. Ett försäkringsföretag som till exempel nyss har bildats och som, på grund av sin ännu begränsade verksamhet, har en föreskriven marginal på 2 miljoner euro och bör disponera en minsta garantifond på 3 miljoner euro skulle ha fem år på sig att bygga upp den extra marginalen på en miljon euro. Tidsutdräkten skulle inte på något sätt äventyra försäkringstagarnas säkerhet eftersom den skulle sammanfalla med den särskilda tillsynsperiod som gäller för nystartade företag.

4.1.2. Artikel 20a skadeförsäkringsdirektivet och 24a.4 livförsäkringsdirektivet: återförsäkring

4.1.2.1. Den erforderliga solvensmarginalen minskas för närvarande i proportion till den procentandel av riskerna som återförsäkrats, inom givna gränser (50 % för skadeförsäkring exempelvis). Ju högre återförsäkringsgrad företaget har, desto lägre är alltså den föreskrivna solvensmarginalen. Även i sådana fall då återförsäkringsgraden är lägre än högsta tillåtna skulle tillsynsmyndigheterna i framtiden dock ha möjlighet att minska reduktionen av den erforderliga solvensmarginalen med hänsyn till återförsäkringsgraden om de anser att kvaliteten på återförsäkringsprogrammet är för låg.

4.1.2.2. Kommittén önskar att denna möjlighet att justera ned kompletteras med en möjlighet att justera upp. Även det skulle kunna ske med hänsyn till återförsäkringsprogrammets kvalitet, i synnerhet till återförsäkrarnas solvens. Faktum är att

det tak på 50 % som anges i det nuvarande direktivet är godtyckligt valt och inte grundas på någon utvärdering av bästa möjliga potentiella återförsäkringskvalitet. Så snart kvalitetsbegreppet införs, erkänns indirekt möjligheten att bedöma kvaliteten på återförsäkrarna, och denna bedömning bör då kunna användas för att både höja och sänka taket för reduktionen av den erforderliga marginalen.

4.1.2.3. Denna möjlighet kan läggas till i slutet av punkt 4 i följande ordalydelse: "Medlemsstaterna skall också säkerställa att de behöriga myndigheterna får möjlighet att öka nedsättningen av den föreskrivna solvensmarginalen, fastställd i enlighet med artikel 16a, om myndigheterna anser att kvaliteten på återförsäkringsprogrammen motiverar en sådan ökning".

4.1.2.4. Kommittén understryker att eventuella förändringar av taket skulle vara valfria och underställda godkännande från tillsynsmyndigheten, vare sig det rör sig om en förändring uppåt eller neråt. För att undvika snedvridning av konkurrensen måste alltså bedömningen av återförsäkringens kvalitet ske på grundval av objektiva kriterier. Kommittén önskar därför att inrättandet av en kontroll av återförsäkringen i EU så småningom skulle kunna leda till att objektiva och harmoniserade kriterier fastställdes.

4.1.3. En garantifond för försäkringstagarna

4.1.3.1. I vissa EU-länder finns "kollektiva" mekanismer för övertagande av de ekonomiska förpliktelserna (fullständigt eller delvis) gentemot försäkringstagarna för de fall då försäkringsföretag avvecklas.

4.1.3.2. Två typer av fonder upprättas: privata och offentliga. De privata fonderna skall skydda alla de företag som ingår, medan de offentliga eller halvoffentliga fonderna inrättas för att skydda alla i en viss yrkesgrupp. De syftar till att hålla försäkringstagarna skadeslösa om företag inom sektorn skulle avvecklas.

4.1.3.3. Varken förslagen till direktiv eller Müllerrapporten tar upp denna fråga. I vissa fall består emellertid lösningen i att reserven av bidrag som inte inbetalas till garantifonden får inräknas helt eller delvis i solvensmarginalen. Kommittén anser att behandlingen av bidragsinbetalningar till garantifonden bör granskas på EU-nivå.

4.1.4. Det särskilda fallet "substitution"

4.1.4.1. Om ett ömsesidigt institut överlåter alla sina åtaganden till ett annat, träder det övertagande institutet helt och fullt i det överlåtande institutets ställe när det gäller uppfyllandet av åtaganden. I sådana fall borde beräkningen av solvensmarginalen ske enbart med hänsyn till det övertagande institutets situation. Denna substitutionsmöjlighet infördes genom artikel 3.2 i direktivet 73/239/EEG (skadeförsäkring) och, tycks det, genom artikel 3.2 i direktivet 79/267/EEG (livförsäkring). Det finns emellertid en tydlig konflikt mellan bestämmelserna i artikel 3.2, som sanktionerar substitution, och artikel 16a.4, som begränsar överföringen till 50 % av återförsäkringen hos det överlåtande företaget. Om inte kommissionen lägger fram analyser eller argument för motsatsen föreslår kommittén att stycke 7 i artikel 16a.4 ändras på följande sätt: "... denna kvot får dock inte vara mindre än 50 % utom i de fall då artikel 3.2 i detta direktiv tillämpas".

4.2. Särskilda bestämmelser i förslaget till skadeförsäkringsdirektiv

4.2.1. ESK påpekar att det finns ett översättningsfel i den franska versionen av motiveringsdelen till förslaget till direktiv: Punkt 1.4.5 skall inte lyda "il s'agit des branches 11, 12, 13 qui correspondent à la responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules terrestres automoteurs, de véhicules aériens et de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux", utan: "il s'agit des branches 11, 12, 13, qui correspondent à la responsabilité civile liée à l'utilisation de véhicules aériens et de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux, et à la responsabilité civile générale".

4.2.2. Kommittén ser positivt på höjningen av den erforderliga solvensmarginalen för försäkringsklasserna 11, 12 och 13, med tanke på de kraftiga skiftningarna i skadefrekvensen inom dessa klasser. Bestämmelsen bekräftar kommissionens vilja att justera den erforderliga marginalen med hänsyn till de risker som företaget täcker. Med detta i åtanke föreslår kommittén att solvensmarginalen också skall kunna justeras ned för vissa klasser, eller rättare sagt för vissa risker inom en klass där variationerna i skadefrekvensen inte är särskilt stora.

4.2.3. Artikel 16a: företag under avveckling

4.2.3.1. Genom artikel 16a.5 införs en bestämmelse som är avsedd att avhjälpa bristerna i den nuvarande formeln för beräkning av solvensmarginalen i samband med företag under avveckling. I det mest extrema fallet, ett försäkringsföretag som är under avveckling och som inte tecknar några nya kontrakt, kan faktiskt formeln ge noll som resultat för den föreskrivna solvensmarginalen. Det nya förslaget består i en successiv minskning av den föreskrivna marginalen i proportion till minskningen av nivån på de tekniska avsättningarna.

4.2.3.2. Kommittén tillstyrker detta nya beräkningssätt, som gör det möjligt att upprätthålla kraven på en minsta solvensmarginal och som därmed skyddar företaget och försäkringstagarna mot en alltför snabb försämring av solvensen.

4.2.4. Tillfälliga bidrag

4.2.4.1. Artikel 1.2 om ändring av artikel 16.4 b i direktiv 73/239/EEG fastställer att de extra bidrag som ett ömsesidigt eller liknande försäkringsföretag kan begära, får ingå i solvensmarginalen "på försäkringsföretagets ansökan med åtföljande bestyrkande handlingar hos den behöriga myndigheten i hemlandet och med dennas godkännande". Denna text innebär en nyhet på så sätt att en åtgärd som idag genom direktiven från 1973 och 1979 är allmän, automatisk och rättsenlig, i framtiden kräver de nationella tillsynsmyndigheternas godkännande.

4.2.4.2. Denna åtgärd skulle emellertid kunna medföra konkurrenss störningar mellan ömsesidiga försäkringsföretag i olika medlemsstater, beroende på hur välvilligt inställda de nationella tillsynsmyndigheterna är till denna typ av företag och till denna typ av finansiering.

4.2.4.3. Följaktligen anser ESK att direktivet absolut måste ge en mycket exakt ram för tillsynsmyndigheternas beslutsfrihet, genom att fastställa villkoren för att godkänna eller avslå en begäran om att inkludera extra bidrag i ömsesidiga försäkringsföretags solvensmarginal.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén välkomnar Europeiska kommissionens förslag till direktiv och godkänner det som helhet.

5.1.1. Även om man kan förvänta sig att de nya bestämmelserna kommer att bidra till en kvantitativ ökning av solvensmarginalen, har man inte i denna omarbetning tagit sig an den andra möjligheten, som består i att förbättra kvaliteten på solvensmarginalen genom att utforma mer precisa bestämmelser om de ingående tillgångarna. ESK hoppas alltså att "Solvens II"-projektet kommer att behandla denna andra möjlighet.

5.2. På vissa punkter tycks dock preciseringar eller förändringar vara nödvändiga. Kommittén anmodar kommissionen att ta hänsyn till ESK:s farhågor särskilt på följande områden:

— Harmonisering av den föreskrivna solvensmarginalen och den minsta garantifonden för små företag (punkt 4.1.1 och följande ovan).

— Inräkning av återförsäkringen med hänsyn tagen till dess kvalitet (punkt 4.1.2).
— En garantifond för försäkringstagarna (punkt 4.1.3).
— Det särskilda fallet "substitution" (punkt 4.1.4).
— Företag under avveckling (punkt 4.2.3).
— Tillfälliga bidrag (punkt 4.2.4).

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 79/267/EEG med avseende på solvensmarginalkraven för livförsäkringsföretag"

(2001/C 193/04)

Den 13 december 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 10 april 2001. Föredragande var Robert Pelletier och medföredragande var Jean-Louis Vaucoret.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

1. Inledning

1.1. Solvensmarginalen är en nyckelfaktor vid tillsynen av försäkringsföretag. Den gör det möjligt att försäkra sig om att företagen är finansiellt solida och följaktligen att de kan fullgöra sina förpliktelser om det skulle uppstå oväntade risker. Solvensmarginalkravet hör till de äldsta punkterna i den europeiska harmoniseringen på försäkringsområdet, eftersom det infördes med de första skade- och livförsäkringsdirektiven⁽¹⁾. Då dessa regler infördes för så länge sedan har det blivit nödvändigt att modernisera solvensmarginalkraven, vilket är

skälet till att kommissionen har utformat dessa två direktivförslag⁽²⁾.

1.2. De två direktivförslagen syftar till att förstärka skyddet för försäkringstagarna genom att förbättra reglerna om solvensmarginalen i försäkringsföretag. Förslagen har många beröringspunkter.

1.3. De föreslagna direktiven behandlar endast regleringsprinciperna för att fastställa solvensmarginalen och tar inte med andra faktorer som också kan bidra till ett företags solvens i termens vidare betydelse, som försiktigt beräknade tekniska avsättningar och korrekt investerade tillgångar.

⁽¹⁾ Första skadeförsäkringsdirektivet: 73/239/EEG, EGT L 228, 16.8.1973, s. 3. Första livförsäkringsdirektivet: 79/267/EEG, EGT L 63, 13.3.1979, s. 1.

⁽²⁾ KOM(2000) slutlig — 2000/0249 COD och KOM(2000) 634 slutlig — 2000/0251 COD, 25.10.2000.

2. Bakgrund

2.1. Kraven på solvensmarginal infördes genom det första skadeförsäkringsdirektivet den 24 juli 1973 (73/239/EEG) och det första livförsäkringsdirektivet den 5 mars 1979 (79/267/EEG).

2.2. Rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring)⁽¹⁾ och 92/96/EEG av den 10 november 1992 (tredje livförsäkringsdirektivet)⁽²⁾ ändrade inte solvensmarginalkraven, eftersom det skulle ha försenat direktivens antagande. Sådana ändringar skulle dock kunna bli nödvändiga, och gemenslagslagstiftaren föreskrev därför i dessa två direktiv (artikel 25 respektive artikel 26) att "kommissionen [skall] lämna en rapport till försäkringskommittén om behovet av ytterligare harmonisering i fråga om solvensmarginalen".

2.3. Senare utarbetade försäkringsmyndigheternas konferens (Conference of the Insurance Supervisory Authorities of the Member States of the European Union) under ledning av Helmut Müller en rapport om försäkringsföretagens solvens, den så kallade Müllerrapporten. Konferensen godkände denna rapport i april 1997. I kommissionens slutrapport av den 24 juli 1997⁽³⁾, som baserades i hög grad på den studie som genomförts i Müllerrapporten, drog man slutsatsen att det behövdes en eventuell förbättring av solvensmarginalen.

2.4. Kommissionens arbete sedan sommaren 1997 utmynade i två förslag som presenterades den 25 oktober 2000.

2.5. På längre sikt, särskilt i anslutning till rapporterna om genomförandet av direktivförslagen, planerar man att göra en genomgripande översyn av metoderna för analys av försäkringsbolagens samlade ekonomiska ställning. Detta projekt kallas "Solvens II".

3. Allmänna kommentarer

3.1. I fråga om kommissionens arbetsmetod anser Ekonomiska och sociala kommittén att Solvens I-utredningen har varit exemplarisk när det gäller samråd med verksamma på området. Branschorganisationer, i synnerhet CEA, ACME, AISAM⁽⁴⁾ och de europeiska aktuariernas samrådsgrupp, har

rådfrågats av kommissionen under hela utredningsperioden från februari 1996 och framåt.

3.2. De viktigaste förändringar som kommissionen föreslår rör följande sju punkter:

3.2.1. De nya direktiven skall inte gälla ömsesidiga institut med årliga premieintäkter på mindre än 5 miljoner euro, jämfört med dagens 500 000 euro (livförsäkring) och 1 miljon euro (skadeförsäkring). De ömsesidiga institut som har premieintäkter som understiger denna tröskel får inte utnyttja Europapasset och är underställda de nationella tillsynskraven. Ömsesidiga institut med premieintäkter under tröskelvärdet får dock på egen begäran omfattas av de nya direktiven och utnyttja Europapasset om de uppfyller kraven på solvensmarginal.

3.2.2. Minsta garantifonden förstärks och kommer i framtiden att indexregleras för att ta hänsyn till inflationen.

3.2.3. De nya direktiven ger livförsäkringsgivarna rätt att räkna in 50 % av framtida vinster i den disponibla solvensmarginalen. Dessa skall inte beräknas retrospektivt som i nuläget, utan skall uppskattas prospektivt över en period på 6 år. De framtida vinsterna måste dock styrkas i en försäkringsteknisk rapport och deras årsgenomsnitt får inte överstiga genomsnittet under de senaste fem åren.

3.2.4. Av de kapitalposter som ingår i solvensmarginalen införs begränsningar när det gäller kumulativt preferensaktiekapital, förlagslånekapital och värdepapper utan fast löptid, samtidigt som ännu ej inbetalt aktiekapital eller garantikapital endast får medräknas med tillsynsmyndigheternas godkännande och då bara upp till 50 %. Företagen förlorar dessutom möjligheten att i solvensmarginalen räkna in egna aktier som de innehar direkt och att nuvärdesberäkna de tekniska avsättningarna inom skadeförsäkring (hittills har medlemsstaterna kunnat godkänna en öppen diskontering som tar hänsyn till intäkter av investeringar i enlighet med artikel 60.1 g i direktiv 91/674/EEG)⁽⁵⁾. Därtill måste de ömsesidiga skadeförsäkringsföretagen få de behöriga myndigheternas godkännande för att kunna inkludera tillfälliga bidrag från medlemmar i sin solvensmarginal. Tilläggas bör att listan över tillgångar som kan ingå i solvensmarginalen hädanefter indelas i tre "slutna"

⁽¹⁾ EGT L 228, 11.8.1992, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 360, 9.9.1992, s. 1.

⁽³⁾ Rapport till försäkringskommittén om behovet av en ytterligare harmonisering i fråga om solvensmarginalen, KOM(97) 398 av den 24 juli 1997.

⁽⁴⁾ CEA — Europeiska försäkringskommittén; ACME — Föreningen för kooperativa och ömsesidiga europeiska försäkringsbolag; AISAM — Internationella sammanslutningen för ömsesidiga försäkringsbolag.

⁽⁵⁾ Rådets direktiv 91/674/EEG om årsbokslut och sammanställd redovisning för försäkringsföretag, EGT L 374, 31.12.1991, s. 7.

kategorier, i stället för att som i dag vara "öppen", vilket har inneburit att andra poster än de uppräknade har kunnat ingå. Slutligen bör det nämnas att minsta garantifonden nu endast får bestå av poster av högre kvalitet, vilket särskilt utesluter framtida vinster (även om dessa fortsätter att ingå i solvensmarginalen) och ännu ej inbetalt aktiekapital eller garantikapital. Däremot kan dolda reserver inkluderas om de ingår i solvensmarginalen.

3.2.5. Beräkningen av den föreskrivna solvensmarginalen på skadeförsäkringsområdet kommer att genomgå en stor förändring: solvensmarginalkravet ökas med 50 % för försäkringsklasserna 11, 12 och 13, vilket motsvarar allmän ansvarsförsäkring och ansvarsförsäkring för luftfartyg, högsjöfartyg samt fartyg för insjö-, flod- och kanaltrafik.

3.2.6. Direktivet kommer att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att ingripa i förebyggande syfte innan den disponibla solvensmarginalen sjunker under den föreskrivna nivån, om de anser att försäkringstagarnas rättigheter är hotade. De behöriga myndigheterna kan i sådana fall kräva en finansiell saneringsplan och/eller en högre solvensmarginal och justera ned värdena av vissa poster.

3.2.7. Genom direktivet vill kommissionen undanröja den tidigare oklarheten i fråga om medlemsstaternas rätt att införa striktare regler för de företag de beviljar tillstånd till. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna faktiskt får rätt till detta, vilket alltså innebär en minimiharmonisering.

3.3. Direktivförslagen uppdaterar därför solvensmarginalkraven genom att höja flera tröskelvärden: det premiebelopp som styr när direktiven är tillämpliga på ömsesidiga försäkringsföretag och minsta garantifondens storlek, den premietröskel som utgör brytpunkten för de två delar på vilka man skall använda procentsatserna 18 % respektive 16 % vid beräkningen av solvensmarginalkravet för skadeförsäkringsföretag, samt den ersättningströskel som likaså utgör en brytpunkt vid beräkningen av solvensmarginalkravet för de två delar där procentsatserna 26 % respektive 23 % skall tillämpas. Direktivförslagen preciserar även solvensreglerna genom att innehålla en uttömmande lista över de poster som får ingå i solvensmarginalen, och genom att anpassa solvensmarginalberäkningen för försäkringsklasser med en särskilt volatil riskprofil. Slutligen förstärker de skyddet för försäkringstagarna genom att ge tillsynsmyndigheterna ökade befogenheter att ingripa på ett tidigt stadium.

3.4. Av dessa tre skäl godkänner ESK direktivförslagen. Det finns dock några oklara tekniska punkter som kommittén gärna ser att kommissionen ändrar. Dessa punkter beskrivs i

de särskilda kommentarerna. Generellt sett ställer sig ESK dock bakom syftet med direktivförslagen, med undantag för principen om minimiharmonisering.

3.5. Principen om minimiharmonisering

3.5.1. Enligt direktivförslagen står det medlemsstaterna fritt att införa striktare regler för de företag de beviljar tillstånd till, jämfört med reglerna i direktiven, för att ta hänsyn till särdragen på medlemsstaternas nationella marknad. Detta framgår klart och tydligt av skäl 14 i skadeförsäkringsdirektivet och skäl 11 i livförsäkringsdirektivet.

3.5.2. ESK är medveten om att en sådan strategi kan utgöra ett steg i uppbyggnaden av inre marknaden för försäkringar, men anser det absolut nödvändigt att man i framtiden strävar efter en mer övergripande harmonisering. Kommittén är särskilt positiv till de bestämmelser i direktivförslagen som går i denna riktning, exempelvis att man avskaffar den förmånliga behandlingen av företag som nu värdesberäknar sina tekniska avsättningar. Men principen om minimiharmonisering innebär att vissa försäkringsföretag av sina nationella tillsynsmyndigheter kan underställas striktare solvensmarginalkrav än de som gäller i andra medlemsstater. Denna skyldighet att uppfylla ett högre solvensmarginalkrav ökar kostnaden för eget kapital och skulle därmed kunna minska det egna kapitalets räntabilitet, vilket skulle innebära konkurrensstörningar som strider mot inre marknadens principer om lika villkor. Detta är desto mer bekymrande med tanke på en möjlig framtida utvidgning av inre marknaden.

3.5.3. ESK menar därför att man bör påbörja ytterligare insatser så snart dessa förslag har antagits. Dessa insatser bör leda till en maximal harmonisering av konkurrensreglerna, så att europeiska försäkringsföretag kan utöva sin verksamhet på lika villkor och på villkor som skyddar försäkringstagarna.

3.6. Tillsynsmyndigheternas rätt att ingripa på ett tidigt stadium

3.6.1. Artikel 20a i skadeförsäkringsdirektivet och artikel 24a andra stycket i livförsäkringsdirektivet ger de behöriga myndigheterna rätt att ingripa på ett tidigt stadium om de anser att försäkringstagarnas rättigheter är hotade. I en sådan situation kan tillsynsmyndigheterna kräva att försäkringsföretaget inför en finansiell saneringsplan eller höja företagets solvensmarginalkrav.

3.6.2. ESK är i princip positiv till en sådan åtgärd, eftersom den ger tillsynsmyndigheterna möjlighet att ingripa på ett tidigt stadium då det är lättare att avhjälpa ett företags ekonomiska svårigheter. Dessutom skulle en sådan åtgärd förbättra skyddet för försäkringstagarna genom att främja en riskförebyggande strategi.

3.6.3. Kommittén skulle emellertid gärna se att man inför ett minimum av objektiva bestämmelser för sådana ingrepp. Kort sagt skulle det röra sig om att definiera exakta villkor för ingrepp på ett tidigt stadium, så att dessa ingrepp blir välmotiverade, står i rimlig proportion till de konstaterade finansiella problemen och kan lösa dem effektivt.

4. Särskilda kommentarer

4.1. *Gemensamma bestämmelser i förslagen till liv- och skadeförsäkringsdirektiv*

4.1.1. Artikel 17 och 17a skadeförsäkring; artikel 20 och 20a livförsäkring: minsta garantifond

4.1.1.1. Dessa artiklar innebär en ökning av den minsta garantifonden till 3 miljoner euro, både för livförsäkringsföretag och skadeförsäkringsföretag i försäkringsklasserna 10 till 15, och till 2 miljoner euro för övriga skadeförsäkringsföretag. Genom artiklarna införs en indexuppräkningsnivå för dessa miniminivåer som motsvarar inflationen.

4.1.1.2. Kommittén ser positivt på att indexuppräkningskopplats till inflationen eftersom det innebär att garantifondens värde kommer att återspegla den ekonomiska konjunkturutvecklingen. Däremot beklagar kommittén att de nya värden som fastställts för den minsta garantifonden och solvensmarginalen inte har kopplats till varandra: det tröskelvärde som föreslås innebär att den föreskrivna solvensmarginalen kan understiga garantifonden, vilket strider mot hela idén med dessa två säkerhetskrav.

4.1.1.3. De belopp som anges i förslaget skulle alltså kunna vara omöjliga att förena för små ömsesidiga institut med en premieinkomst i närheten av 5 miljoner euro. Ett ömsesidigt institut som till exempel är återförsäkrat till 50 % och som i fråga om skadeförsäkringar har en årlig premieinkomst som uppgår till 5 miljoner euro skulle drabbas av en maximal solvensmarginal på $18 \% \times 5 \text{ miljoner} \times 50 \%$, dvs. 450 000 euro. Enligt artikel 17 i direktivet skulle dock ett sådant ömsesidigt instituts garantifond inte kunna vara mindre än 1,5 miljoner euro (2 miljoner euro minus den särskilda minskningen för ömsesidiga institut). Garantifonden skulle alltså behöva vara större än den föreskrivna solvensmarginalen, vilket skulle stå i strid med definitionerna av de två beloppen, eftersom garantifonden skall motsvara en tredjedel av den

föreskrivna solvensmarginalen. Det tycks därför vara nödvändigt att på nytt granska tröskelvärdena så att överensstämmelsen mellan dem blir bättre.

4.1.1.4. För att den ökade kostnaden för "entrebiljetten" inte skall hindra nya företag att komma in på marknaden föreslår kommittén å andra sidan att det för nybildade företag skall vara möjligt att utöka tidsgränsen för etableringen av den extra marginal som är nödvändig för att nå upp till miniminivån för garantifonden till maximalt fem år, efter överenskomelse med tillsynsmyndigheten. Ett försäkringsföretag som till exempel nyss har bildats och som, på grund av sin ännu begränsade verksamhet, har en föreskriven marginal på 2 miljoner euro och bör disponera en minsta garantifond på 3 miljoner euro skulle ha fem år på sig att bygga upp den extra marginalen på en miljon euro. Tidsutdräkten skulle inte på något sätt äventyra försäkringstagarnas säkerhet eftersom den skulle sammanfalla med den särskilda tillsynsperiod som gäller för nystartade företag.

4.1.2. Artikel 20a skadeförsäkringsdirektivet och 24a.4 livförsäkringsdirektivet: återförsäkring

4.1.2.1. Den erforderliga solvensmarginalen minskas för närvarande i proportion till den procentandel av riskerna som återförsäkrats, inom givna gränser (50 % för skadeförsäkring exempelvis). Ju högre återförsäkringsgrad företaget har, desto lägre är alltså den föreskrivna solvensmarginalen. Även i sådana fall då återförsäkringsgraden är lägre än högsta tillåtna skulle tillsynsmyndigheterna i framtiden dock ha möjlighet att minska reduktionen av den erforderliga solvensmarginalen med hänsyn till återförsäkringsgraden om de anser att kvaliteten på återförsäkringsprogrammet är för låg.

4.1.2.2. Kommittén önskar att denna möjlighet att justera ned kompletteras med en möjlighet att justera upp. Även det skulle kunna ske med hänsyn till återförsäkringsprogrammets kvalitet, i synnerhet till återförsäkrarnas solvens. Faktum är att det tak på 50 % som anges i det nuvarande direktivet är godtyckligt valt och inte grundas på någon utvärdering av bästa möjliga potentiella återförsäkringskvalitet. Så snart kvalitetsbegreppet införs, erkänns indirekt möjligheten att bedöma kvaliteten på återförsäkrarna, och denna bedömning bör då kunna användas för att både höja och sänka taket för reduktionen av den erforderliga marginalen.

4.1.2.3. Denna möjlighet kan läggas till i slutet av punkt 4 i följande ordalydelse: "Medlemsstaterna skall också säkerställa att de behöriga myndigheterna får möjlighet att öka nedsättningen av den föreskrivna solvensmarginalen, fastställd i enlighet med artikel 19, om myndigheterna anser att kvaliteten på återförsäkringsprogrammen motiverar en sådan ökning".

4.1.2.4. Kommittén understryker att eventuella förändringar av taket skulle vara valfria och underställas godkännande från tillsynsmyndigheten, vare sig det rör sig om en förändring uppåt eller neråt. För att undvika snedvridning av konkurrensen måste alltså bedömningen av återförsäkringens kvalitet ske på grundval av objektiva kriterier. Kommittén önskar därför att inrättandet av en kontroll av återförsäkringen i EU så småningom skulle kunna leda till att objektiva och harmoniserade kriterier fastställdes.

4.1.3. En garantifond för försäkringstagarna

4.1.3.1. I vissa EU-länder finns "kollektiva" mekanismer för övertagande av de ekonomiska förpliktelserna (fullständigt eller delvis) gentemot försäkringstagarna för de fall då försäkringsföretag avvecklas.

4.1.3.2. Två typer av fonder upprättas: privata och offentliga. De privata fonderna skall skydda alla de företag som ingår, medan de offentliga eller halvoffentliga fonderna inrättas för att skydda alla i en viss yrkesgrupp. De syftar till att hålla försäkringstagarna skadeslösa om företag inom sektorn skulle avvecklas.

4.1.3.3. Varken förslagen till direktiv eller Müllerrapporten tar upp denna fråga. I vissa fall består emellertid lösningen i att reserven av bidrag som inte inbetalas till garantifonden får inräknas helt eller delvis i solvensmarginalen. Kommittén anser att behandlingen av bidragsinbetalningar till garantifonden bör granskas på EU-nivå.

4.1.4. Det särskilda fallet substitution

4.1.4.1. Om ett ömsesidigt institut överlåter alla sina åtaganden till ett annat, träder det övertagande institutet helt och fullt i det överlåtande institutets ställe när det gäller uppfyllandet av åtaganden. I sådana fall borde beräkningen av solvensmarginalen ske enbart med hänsyn till det övertagande institutets situation. Denna substitutionsmöjlighet infördes genom artikel 3.2 i direktivet 73/239/EEG (skadeförsäkring) och, tycks det, genom artikel 3.2 i direktivet 79/267/EEG (livförsäkring). Det finns emellertid en tydlig konflikt mellan bestämmelserna i artikel 3.2, som sanktionerar substitution, och artikel 16a.4, som begränsar överföringen till 50 % av återförsäkringen hos det överlåtande företaget. Om inte kommissionen lägger fram analyser eller argument för motsatsen föreslår kommittén att stycke 7 i artikel 16a.4 ändras på

följande sätt: "... denna kvot får dock inte vara mindre än 50 % utom i de fall då artikel 3.2 i detta direktiv tillämpas".

4.2. Särskilda bestämmelser för förslaget till livförsäkringsdirektiv

4.2.1. Artikel 18.4 a: inräkning av framtida vinst

4.2.1.1. Denna punkt ändrar villkoren för inräkning av framtida vinst i den disponibla solvensmarginalen. Bedömningsperioden för framtida vinster minskas från 10 år till 6 år och inräkning av framtida vinst skall motiveras av en försäkringsteknisk rapport. Dessutom skall det årliga genomsnittet för den framtida vinsten inte överskrida genomsnittet för vinsten under de 5 föregående åren.

4.2.1.2. Det är värdefullt att sätta ett tak för den framtida vinsten, eftersom den föregriper framtiden och beloppet löper risk att ändras avsevärt av oförutsedda händelser. Den framtida vinsten bör alltså inte utgöra en alltför stor del av solvensmarginalen.

4.2.1.3. Kommittén skulle dock önska en mer framåtblickande inställning till framtida vinster. Ett sådant betraktelsesätt hämmas av den mekanism som föreslås i och med att taket för den framtida vinsten sätts i förhållande till genomsnittet av vinsten under de föregående 5 åren. Den mekanismen straffar de företag som i en period med fallande räntor har visat försiktighet genom att öka sina avsättningar, och därigenom minskat vinsten under samma period. Detta står i strid med hela idén om framtida vinst.

4.2.1.4. Man kan alltså tänka sig ett tak som fastställdes på annat sätt, till exempel som en procentandel av solvensmarginalen. Om ett sådant tak bestämdes och om beräkningen av den framtida vinsten motiverades med en försäkringsteknisk rapport skulle minskningen av beräkningsperioden från 10 år till 6 år inte längre vara nödvändig.

Med detta mål i åtanke föreslår kommittén att den första meningen i 18.4 a byts ut mot följande mening:

"Ett belopp motsvarande 50 % av företagets framtida vinst. Beloppet för den framtida vinsten bestäms till det aktuella nettovärdet av företagets totala nettoresultat beräknat på de kommande 10 åren. Detta belopp får inte överstiga 50 % av summan av de delar som i enlighet med denna artikel ingår i beräkningen av solvensmarginalen."

4.2.1.5. Man bör lägga märke till att den försäkringstekniska rapport som skall tillställas behöriga myndigheter här kommer till verklig nytta eftersom den tjänar som underlag för beräkningen av det aktuella (uppräknade) nettovärdet av företagets totala nettoresultat. På så vis skulle den försäkringstekniska rapporten kunna innehålla en närmare beskrivning av metoden för beräkning av de olika värdena för den beräknade vinsten för de kommande åren och ange vilken uppräkningsfaktor som används.

4.2.2. Artikel 19.2 a: beräkningsgrunden för solvensmarginalen

4.2.2.1. När det gäller det underlag som används för beräkning av solvensmarginalen skulle det vara önskvärt med ett klagörande av uttrycket livförsäkringsavsättningar i texten.

4.2.2.2. Termen livförsäkringsavsättningar tycks faktiskt här vara detsamma som försäkringstekniska avsättningar, men uttrycket kan också tolkas så att det täcker ett större område än försäkringstekniska avsättningar — förutom dessa skulle i så fall även de sammanlagda tekniska livförsäkringsavsättningarna som t.ex. avsättningar till finansiella risker eller avsättningar till risker vid indrivning av tekniska åtaganden räknas in. Medan försäkringstekniska avsättningar representerar det försäkringsmatematiska nettovärdet av åtagandena gentemot försäkringstagarna täcker de andra tekniska livförsäkringsavsättningarna särskilda risker som t.ex. kraftiga svängningar på aktiebörsen. Om man tar hänsyn till dessa tekniska avsättningar vid beräkningen av solvensmarginalen skulle det innebära att man krävde kapital till risker som per definition redan var täckta. Av den anledningen skulle kommittén vilja ha en

precisering av termen "livförsäkringsavsättningar". Den kan ha formen av en hänvisning till direktivet om årsbokslut från 1991 och se ut på följande sätt: efter "livförsäkringsavsättningar" infogas tillägget "så som de definieras i artikel 27 i direktivet 91/674/EEG" ⁽¹⁾.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén välkomnar Europeiska kommissionens förslag till direktiv och godkänner det som helhet.

5.1.1. Även om man kan förvänta sig att de nya bestämmelserna kommer att bidra till en kvantitativ ökning av solvensmarginalen, har man inte i denna omarbetning tagit sig an den andra möjligheten, som består i att förbättra kvaliteten på solvensmarginalen genom att utforma mer precisa bestämmelser om de ingående tillgångarna. ESK hoppas alltså att "Solvens II"-projektet kommer att behandla denna andra möjlighet.

5.2. På vissa punkter tycks dock preciseringar eller förändringar vara nödvändiga. Kommittén anmodar kommissionen att ta hänsyn till ESK:s farhågor särskilt på följande områden:

- Harmonisering av den föreskrivna solvensmarginalen och den minsta garantifonden för små företag (punkt 4.1.1 och följande ovan).
- Inräkning av återförsäkringen med hänsyn tagen till dess kvalitet (punkt 4.1.2).
- En garantifond för försäkringstagarna (punkt 4.1.3).
- Det särskilda fallet substitution (punkt 4.1.4).
- Inräkning av framtida vinst (punkt 4.2.1).
- Beräkningsgrunden för solvensmarginalen (punkt 4.2.2).

⁽¹⁾ Rådets direktiv 91/674/EEG av den 19 december 1991 om årsbokslut och sammanställd redovisning för försäkringsföretag, EGT L 374, 31.12.1991, s. 7.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordföranden

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förslag om ändring för tjugofjärde av rådets direktiv 76/769/EEG beträffande begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (pentabromdifenyleter)"

(2001/C 193/05)

Den 12 februari 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 10 april 2001. Föredragande var Sergio Colombo.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 65 röster för och en nedlagd röst.

1. Förslagets syfte

1.1. Syftet med förslaget till ändring av direktiv 76/769/EEG ⁽¹⁾ är att införa harmoniserade bestämmelser om användning och utsläppande på marknaden av pentabromdifenyleter (pentaBDE).

1.2. Förslaget har som mål att skydda människors hälsa och miljön genom förbud mot användning och saluföring av artiklar som innehåller pentaBDE.

2. Inledning

2.1. PentaBDE är ett bromerat flamskyddsmedel som nästan uteslutande (cirka 95 %) används i tillverkningen av flexibla polyuretanskum, som i sin tur används vid produktion av olika varor. Det används dessutom — om än i begränsad omfattning — som flamskyddsmedelstillsats även i epoxiharter, fenolhartser, omättad polyester och textilprodukter.

2.2. Vid tillverkningen av flexibla polyuretanskum används även andra flamskyddsmedel — det mest använda är tris(2-klor-1-metyletyl)fosfat, som återfinns på den fjärde prioritetssförteckningen för riskbedömning — vilka införts i enlighet med EU:s och de enskilda medlemsstaternas restriktiva bestämmelser för användning av pentaBDE.

2.3. Uppgifterna om miljörisker visar på en hög halt av pentaBDE i fiskar och daggmaskar i närheten av anläggningar där man tillverkar polyuretanskum.

2.4. Riskerna för människor har bedömts i enlighet med förordning (EEG) nr 793/93 ⁽²⁾, men tillräckliga uppgifter om människors hälsa saknas, särskilt när det gäller personer som i sitt arbete är utsatta för pentaBDE. Även om det finns vissa uppgifter om dessa arbetare (kloracnehalt), är det viktigt att mer djupgående undersöka på vilket sätt pentaBDE kan tas upp i huden.

2.5. Undersökningar av toxiciteten på djur visar däremot på allvarliga störningar av leverns funktioner, och andra studier av djur bekräftar att pentaBDE bioackumuleras i fettvävnaderna.

2.6. Man har även påvisat förekomsten av pentaBDE i modersmjölk. Hittills känner man inte till bakgrunden till denna exponering eller toxikokinetiken för dessa exponeringsnivåer. Därför krävs det ytterligare toxicitetsstudier.

3. Allmänna kommentarer

3.1. På grundval av den riskbedömning som rekommenderas i förordning (EEG) nr 793/93, med beaktande av den försiktighetsprincip som antagits av gemenskapen, med tanke på de potentiella hälso- och miljörisker som pentaBDE kan medföra, och med hänsyn tagen till samråd med industrin och andra berörda parter och deras positiva utlåtande, instämmer ESK i kommissionens förslag om att begränsa användningen och utsläppandet på marknaden av varor som innehåller detta ämne.

3.2. Eftersom kunskaperna om effekter på människors hälsa är begränsade, uppmanar ESK kommissionen att upprätta epidemiologiska undersökningar med övervakning av hälsan hos de arbetare som kommer i kontakt med pentaBDE, och då i synnerhet undersöka effekterna av bioackumulering i fettvävnader under dessa personers arbetsliv.

⁽¹⁾ EGT L 262, 27.9.1976, s. 201–203.

⁽²⁾ EGT L 224, 3.9.1993, s. 34.

3.3. Mot bakgrund av den oro som Vetenskapliga kommittén för toxicitet, ekotoxicitet och miljö har givit uttryck för och på grundval av uppgifterna om barn som exponeras för pentaBDE vid amning, efterlyser ESK ett detaljerat forskningsprogram som kan ge kännedom om och möjliggöra bedömning av vilka andra skyddsåtgärder som krävs.

3.4. Riskbedömningen för oktabromdifenyleter (oktaBDE), som omnämns i femte stycket i motiveringen, är visserligen inte avslutad, men kommittén uppmanar ändå kommissionen att bedöma om det föreligger omständigheter som gör att försiktighetsprincipen kan tillämpas även för denna produkt.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 881/92 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier avseende ett enhetligt förartillstånd"

(2001/C 193/06)

Den 7 mars 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 april 2001. Föredragande var Dethmer H. Kielman.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 60 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Detta förslag till ändring av förordning (EEG) nr 881/92 syftar till att införa ett enhetligt dokument som bestyrker att en förare av ett fordon som utför internationella godstransporter har rätt att framföra fordonet på transportföretagets vägnar. Avsaknaden av ett liknande enhetligt dokument har lett till allvarliga problem, vilket har gett upphov till en utbredd användning av irreguljärt anställda förare, ofta från länder utanför EU.

1.2. Detta är resultatet av en undersökning som kommissionen lät utföra i medlemsstaterna i augusti 1999, vars resultat diskuterades vid möten med medlemsstaternas experter och arbetsmarknadens parter inom vägtransportsektorn. Förare

från tredje land används ofta vid gränsen till en medlemsstat. Där ersätts den reguljära nationella föraren av en irreguljär förare som därefter fortsätter transporten med fordonet genom hela gemenskapen. Dessa förare erhåller låga svartamarknads-löner och deras arbetsvillkor undgår medlemsstaternas kontroll, vilket leder till en snedvridning av konkurrensen.

1.3. Denna praxis är möjlig eftersom en effektiv kontroll av lagligheten när det gäller anställningsförhållanden endast är genomförbar i den medlemsstat där transportföretaget är etablerat. Okunnigheten om relevanta lagar och bestämmelser i andra medlemsstater inom detta område samt mångfalden av dokument och de olika språk som används i dessa förhindrar en effektiv översikt.

1.4. Medlemsstaterna skulle välkomna en behörighet att kontrollera huruvida föraren har beviljats rättigheten från etableringsmedlemsstaten att framföra fordonet på transportföretagets vägnar.

1.5. Dessutom anser arbetsmarknadens parter att upprätthållandet av bestämmelserna bör bli effektivare eftersom den nuvarande situationen snedvrider konkurrensen mellan transportföretag som använder sig av irreguljärt anställda förare och sådana företag som inte gör eller har möjlighet att göra det. Vanligtvis rör det sig om stora transportföretag som regelbundet tillhandahåller internationella transporttjänster, medan mindre företag eller transportföretag som enbart tillhandahåller nationella tjänster inte har samma möjligheter.

1.6. Av den undersökning som kommissionen låtit utföra i medlemsstaterna framgår att anställningsvillkoren för irreguljärt anställda förare tenderar att vara mycket undermåliga, vilket enligt kommissionen väcker frågor beträffande trafiksäkerheten.

1.7. Det har visat sig att flertalet medlemsstater och arbetsmarknadens parter välkomnar en gemenskapsomfattande lösning i form av en enkel men tydlig kontrollåtgärd som inte medför omfattande administrativt arbete, exempelvis ett enhetligt förartillstånd.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Förslaget syftar till skapa underlag för att en förare av ett gemenskapsfordon som utför internationella transporter, och som omfattas av ett gemenskapstillstånd, effektivt kan kontrolleras av behöriga kontrollanter i alla medlemsstater genom införandet av ett enhetligt dokument, förartillståndet, på gemenskapsnivå.

2.2. Dessa kontroller blir allt viktigare eftersom man upprepade gånger har påträffat gemenskapsfordon med förare från tredje land. För kontrollmyndigheterna är det omöjligt att avgöra om förarna anställts lagligt och i enlighet med de anställningsförhållanden som gäller i det land företaget i fråga är etablerat. Syftet med ett enhetligt förartillstånd är således att förhindra konkurrenssnedvridning när det gäller löne- och arbetsvillkor.

2.3. Eftersom det redan nu krävs tillstånd för tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen är det naturligt att förartillståndet kopplas till gemenskapstillståndet. Enligt ändringsförslaget krävs att föraren av ett fordon

som utför internationella transporter förutom ett gemenskapstillstånd innehar ett förartillstånd. Vid sitt sammanträde den 20–21 december 2000 beslutade rådet att kravet på ett sådant tillstånd enbart skall gälla förare som inte är EU-medborgare, i syfte att begränsa det administrativa arbetet, i synnerhet när det gäller möjligheten att genomföra kontroller, och ge näringslivet så stor flexibilitet som möjligt. Kommittén kan ge sitt samtycke till att förartillståndet kopplas till gemenskapstillståndet och att beslutet begränsas till förare som inte är EU-medborgare och som framför EU-registrerade fordon, i enlighet med rådets förslag.

2.4. Förartillstånd måste enligt kommissionen inte alltid förvaras i fordonet. Om namnet på föraren är detsamma som namnet på innehavaren av gemenskapstillståndet, vilket vanligtvis är fallet när det gäller transporter för egen räkning, är det tillräckligt med ett gemenskapstillstånd. I alla andra fall krävs utöver ett gemenskapstillstånd ett förartillstånd om föraren är medborgare i tredje land. Kommittén ställer sig bakom detta tillvägagångssätt, med motiveringen att man på så sätt begränsar det administrativa arbetet.

2.5. Kommissionens förslag till ändring av förordning (EEG) nr 881/92 gäller enbart godstransport på väg i yrkesmässig trafik, eftersom det enbart är för denna typ av transport som ett gemenskapstillstånd krävs. Transport för egen räkning omfattas således inte av kravet, eftersom denna typ av transport inte regleras av bestämmelsen om rätt att bedriva yrkesmässig godstransport. En förare som arbetar för egen räkning kan emellertid också utföra internationella transporter, om än i begränsad utsträckning. ESK anser att om man inför förartillstånd för förare av EU-fordon som används till yrkesmässig godstransport, bör man klargöra hur eventuella problem kan undvikas med förare som kör för egen räkning och som bedriver internationell transport. Kommissionen tar inte upp denna aspekt i sitt förslag.

2.6. Kommissionen anser att genomförandet av bestämmelserna i stor utsträckning bör överlätas till medlemsstaterna, eftersom förartillståndet enbart intygar att den relevanta lagstiftningen och de relevanta bestämmelserna i den berörda medlemsstaten som rör anställningen av förare har efterlevts. De enskilda medlemsstaterna kan således själva välja vilken genomförandemetod som de anser vara minst betungande för förvaltningen. Enligt kommitténs uppfattning är detta ett lämpligt och pragmatiskt förhållningssätt.

2.7. Trots att utbildningen av förare från tredje land generellt håller en hög nivå, kan den långa arbetstiden och de långa perioder som tillbringas i fordonshytten (fordonshytten fungerar i stort sett alltid som bostad åt föraren) innebära hälsorisker för förarna. Enligt kommitténs uppfattning bör man fästa särskild vikt vid eventuella konsekvenser av detta för trafiksäkerheten.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Förartillståndet kommer att utfärdas på begäran av transportföretaget för varje förare som är lagligt anställd av transportföretaget eller står till transportföretagets förfogande och som framför fordon internationellt åt transportföretaget, som är etablerat inom det egna territoriet. Medlemsstaterna får t.ex. inte utfärda förartillstånd på villkor att föraren endast används utomlands, vilket kommittén stöder. Kommittén vill dessutom betona att medlemsstaterna bör vara uppmärksamma på behovet av en korrekt och enhetlig tolkning av begreppet "etablering". Man måste förhindra att det i en medlemsstat krävs en verklig etablering, som bas för kontinuerlig och reell verksamhet, medan det i ett annat medlemsland kan räcka med en postadress eller en filial där förare från tredje land tjänstgör.

3.2. När det gäller utformningen uppvisar förartillståndet stora likheter med gemenskapstillståndet. På så sätt understryks det nära sambandet mellan de två tillstånden. I likhet med gemenskapstillståndet utfärdas förartillståndet på papper och inte i form av till exempel ett plastkort. Detta är tidsbesparande och man uppfyller härigenom näringslivets önskemål om flexibilitet. ESK ställer sig bakom detta.

3.3. De utfärdande medlemsstaterna får fastställa förartillståndets giltighetstid så att ett flexibelt genomförande medges. På så sätt kan hänsyn tas till exempelvis anställningskontraktens varaktighet. Den längsta giltighetstiden för ett förartillstånd är 5 år. Giltighetstiden kan förlängas, men enbart under förutsättning att villkoren för utfärdande förblir oförändrade. Om dessa villkor inte längre uppfylls skall transportföretaget omedelbart lämna tillbaka förartillståndet till den utfärdande myndigheten. Kommittén ställer sig bakom detta, eftersom den längsta giltighetstid som tillåts för förartillstånd stämmer överens med giltighetstiden för gemenskapstillstånd.

3.4. Medlemsstaterna skall regelbundet kontrollera att villkoren för utfärdande av förartillstånd förblir oförändrade. Trots att medlemsstaten är ansvarig för utfärdandet anser

kommittén att man i likhet med den kontroll som föreskrivs i förordning (EEG) nr 3821/85 avseende kör- och vilotid bör besluta om lägsta antal kontroller samt andelen kontroller på EU-nivå.

3.5. När det gäller sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna gör kommissionen en koppling till de åtgärder som vidtas i samband med gemenskapstillstånd. Kommittén stöder detta förhållningssätt.

4. Sammanfattning och slutsatser

4.1. Generellt stöder kommittén kommissionens förslag om införande av ett förartillstånd vid internationella godstransporter på väg, eftersom detta är ett relativt enkelt sätt att på basis av en fastställd gemenskapsmodell förhindra en snedvridning av konkurrensen när det gäller lönekostnader. Kommittén ställer sig även bakom rådets begränsning till förare från tredje land.

4.2. Kommittén ser gärna att medlemsstaterna utgår från en mer enhetlig tolkning av begreppet "etablering" när beslut fattas om huruvida förartillstånd enbart skall utfärdas till företag som verkligen är etablerade i ett visst land, eller om tillstånden även skall utfärdas till förare i länder där företaget bara har en filial eller postadress och där företaget inte är permanent etablerat eller bedriver någon verklig transportverksamhet.

4.3. ESK vill begränsa den administrativa bördan i samband med införandet av förartillstånd till ett minimum och ställer sig därför bakom kommissionens förslag att koppla det nya förartillståndet till gemenskapstillståndet.

4.4. Om namnet på föraren är detsamma som namnet på innehavaren av gemenskapstillståndet, vilket vanligtvis är fallet när det gäller transporter för egen räkning, behöver förartillstånd inte utfärdas, eftersom det i sådana fall räcker med ett gemenskapstillstånd. Kommittén ställer sig bakom detta tillvägagångssätt, med motiveringen att man på så sätt begränsar det administrativa arbetet.

4.5. Eftersom förare som utför transporter för egen räkning undantas från kravet på gemenskapstillstånd ställs inte heller krav på förartillstånd för förare av fordon som utför internationella transporter. Kommissionen behandlar inte denna fråga i sitt förslag. Kommittén rekommenderar att denna kategori förare informeras om hur de bör agera i samband med kontroll i en annan medlemsstat.

4.6. När det gäller den kontroll som medlemsstaterna skall utföra i samband med de förartillstånd som utfärdats, anser kommittén att kommissionen bör ange lägsta antal kontroller eller den andel kontroller som skall utföras. Detta måste

avvägas noga så att kontrollen blir effektiv och representativ samtidigt som det administrativa arbetet kan begränsas till ett minimum.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 90/425/EEG och 92/118/EEG beträffande hälsokrav för animaliska biprodukter"

(2001/C 193/07)

Den 7 november 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152.4 b i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 30 mars 2001. Föredragande var Leif Erland Nielsen.

Ekonomiska och sociala kommittén antog vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 26 april) följande yttrande med 77 röster för och 1 emot.

1. Inledning

Till följd av förslaget⁽¹⁾ till ny förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel måste direktiven 90/425/EEG och 92/118/EEG ändras.

⁽¹⁾ KOM(2000) 574 slutlig.

2. Allmänna kommentarer

Kommittén godkänner förslaget till direktiv som en nödvändig konsekvens av förslaget till ny förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

Bryssel den 26 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel"

(2001/C 193/08)

Den 10 november 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152.4 b i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarade för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 30 mars 2001. Föredragande var Leif Erland Nielsen.

Ekonomiska och sociala kommittén antog vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 26 april 2001) följande yttrande med 81 röster för, 7 emot och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Sedan man 1986 konstaterade att bovin spongiform encefalopati förekom hos nötkreatur, och att det fanns ett samband mellan BSE och den nya variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom som beskrevs 1996 har ett antal åtgärder vidtagits för att avbryta kontamineringsförloppet och eliminera risken för att sjukdomen överförs till människor. BSE har med all sannolikhet spridits genom foder som innehåller material som infekterats med infektiösa agenser. De skärpta restriktionerna rör således främst tillverkning och användning av kött- och benmjöl, och innehåller bl. a. följande:

- Förbud infördes i mitten av 1994 mot att utfodra idisslare med protein från däggdjursvävnader. I vissa medlemsstater infördes ännu restriktivare bestämmelser⁽¹⁾.
- Från och med den 1 april 1997 krävs att all produktion av kött- och benmjöl sker i enlighet med minimiparametrar som betraktas som effektiva nog för att inaktivera smittämnen av skrapie⁽²⁾ och BSE⁽³⁾.
- Från och med den 1 maj 1998 infördes åtgärder för att konstatera, kontrollera och utrota BSE.
- Från och med den 1 oktober 2000 skall specificerat riskmaterial⁽⁴⁾ avlägsnas från foder- och livsmedelskedjan.

(1) Beslut 94/381/EG som genomförts i alla EU:s 15 medlemsstater. Utöver det har Sverige, Frankrike, Storbritannien och Portugal frivilligt infört strängare bestämmelser.

(2) Skrapie har varit känt hos får sedan 1700-talet och har påträffats i alla länder utom Danmark, Finland, Island och Nya Zeeland.

(3) Rådets direktiv 90/667/EEG och beslut 92/562/EEG, 95/348/EG, 97/735/EG och 99/534/EG.

(4) Specificerat riskmaterial omfattar skallar, tonsiller och ryggmärg m.m. från nötkreatur, får och getter. I Förenade kungariket och Portugal skall dessutom hela huvudet, bräsen, mjälten, tarmen och ryggmärgen avlägsnas från nötkreatur som är äldre än 6 månader samt ryggraden avlägsnas från nötkreatur som är äldre än 30 månader. Kommissionens förslag om avlägsnande av specificerat riskmaterial lades dock fram redan år 1996.

1.2. I december 2000 antog rådet ett provisoriskt förbud under första halvåret 2001 mot användning av kött- och benmjöl i foder till produktionsdjur samt ett krav på BSE-test vid slakt av alla nötkreatur äldre än 30 månader för att köttet skall kunna användas som livsmedel. Dessutom beslutade rådet i januari 2001 att hela ryggraden skall avlägsnas på idisslare. Kommissionens förslag om förebyggande och bekämpning av vissa former av transmissibel spongiform encefalopati [TSE⁽⁵⁾] förväntas dessutom bli antaget inom en överskådlig framtid. Då anpassas kravet på bortskaffande av riskmaterial till hur utbrett BSE/TSE är i medlemsstaten i fråga.

2. Sammanfattning av förslaget

2.1. I förslaget till förordning⁽⁶⁾, som omnämns i vitboken om livsmedelssäkerhet, fastställs nya rambestämmelser för animaliska biprodukter. Själv döda djur och utdömt material skall avlägsnas från djurfoderkedjan. Det enda råmaterial som skulle kunna användas i produktion av djurfoder skulle i så fall vara material som förklarats tjänligt som livsmedel. Förslaget innehåller alternativa metoder för användning och bortskaffande av animaliska biprodukter. Vidare görs en koppling till bestämmelserna på miljöområdet.

2.2. Förordningsförslaget ersätter därmed de nuvarande bestämmelserna för bortskaffande och bearbetning av animaliskt avfall och framställning av foder av animaliskt ursprung på ett sätt som förebygger förekomst av alla slag av patogener. Animaliskt avfall definieras som djurkroppar eller delar av djur, inräknat fiskar, eller produkter av animaliskt ursprung som inte är avsedda som livsmedel. Dessa uppdelas i hög- eller lågriskmaterial. Den sistnämnda kategorin består av produkter som godkänns som livsmedel. I förslaget införs den samlade beteckningen "animaliska biprodukter". Dessa är uppdelade i tre kategorier med olika användningskrav.

(5) TSE-förslaget, KOM(1998) 623, EGT C 214, 10.7.1998, s. 11.

(6) KOM(2000) 574.

2.3. Vetenskapliga styrkommittén har antagit en rad vetenskapliga yttranden om animaliska biprodukter. Enligt dessa kommer avlägsnande av självdöda djur och utdömt material från foderkedjan att ytterligare minska risken för överföring av sjukdomar och risken för oacceptabelt höga koncentrationer av kemiska restämnen i djurfoder. Andra alternativ än förbränning, samförbränning och deponi begränsas till vissa bestämda animaliska biprodukter.

2.4. Kategori 1 är den högsta riskkategorin och innefattar animaliska biprodukter som utgör en risk vad avser transmissibel spongiform encefalopati (TSE), en okänd risk eller en risk förknippad med förekomst av restämnen av förbjudna ämnen (dvs. hormoner, betaagonister etc.⁽¹⁾) eller för höga koncentrationer av restämnen av miljöföroreningar (dvs. dioxiner, PCB etc.). Animaliska biprodukter som ingår i denna kategori måste bortskaffas helt som avfall genom förbränning, samförbränning eller deponi.

2.5. Kategori 2 innefattar animaliska biprodukter som utgör en risk vad avser andra djursjukdomar än TSE eller en risk förknippad med förekomst av restämnen av veterinära läkemedel. Stallgödsel, mag- och tarminnehåll samt slam från slakterier ingår också i denna kategori. De animaliska biprodukter som ingår i denna kategori får efter värmebehandling återanvändas för viss annan användning än som djurfoder (dvs. produktion av biogas, kompostering, gödselmedel eller produkter från oljefabriker).

2.6. Kategori 3 omfattar animaliska biprodukter från friska djur, dvs. djur slaktade i ett slakteri och som förklarats tjänliga som livsmedel. Endast animaliska biprodukter från denna kategori får användas som foderråvara. Därför innehåller denna kategori den "vita listan" över material för tillverkning av sådana animaliska råvaror som efter bearbetning får ingå i djurfoder. Denna kategori innehåller dessutom produkter som ull, hudar, päls och fjädrar, avsedda för andra ändamål än att konsumeras (s.k. tekniska produkter).

2.7. Förslaget innehåller detaljerade kontrollbestämmelser som skall säkerställa en tydlig separering under insamling och transport och möjligheter att spåra de olika kategorierna genom registrering och följedokument eller hälsointyg. Dessutom införs ett tillförlitligt system för identifiering och registrering av slutprodukterna (t.ex. att med lämplig märkpenna färga konverterat fett och animaliskt proteinmjöl).

2.8. Produkter från destruktionsanläggningar (kött- och benmjöl och konverterat fett) är enligt kommissionens förslag inte föremål för kontroller enligt de nuvarande bestämmelserna i direktiv 90/667/EG. Vid bortskaffande eller återanvändning

av avfall omfattas produkterna emellertid av ramdirektivet om avfall⁽²⁾, där bestämmelser om hantering, bortskaffande och återanvändning av avfall fastställs.

2.9. I förslaget försöker man klargöra förhållandet mellan direktivet om animaliskt avfall och ramdirektivet om avfall genom att skapa en koppling mellan de två. För såväl obearbetade som bearbetade animaliska biprodukter finns endast följande tre avsättningsmöjligheter:

- Bortskaffande av avfall (t.ex. deponi, nedgrävning, förbränning).
- Återvinning (t.ex. samförbränning).
- "Utsläppande på marknaden" (t.ex. produktion av bearbetat animaliskt protein och utsmält fett som kan användas i djurfoder eller gödselmedel eller i kosmetiska eller farmaceutiska produkter etc.).

2.10. Om en animalisk biprodukt överlämnas till en åtgärd för bortskaffande eller återvinning skall den behandlas som avfall. Därför måste kontrollerna av dessa verksamheter för bortskaffande och återvinning säkerställa att målen i artikel 4 i ramdirektivet om avfall uppnås och att folkhälsa och miljö skyddas.

2.11. Kommissionen försöker inte dölja att bortskaffande av kött- och benmjöl genom förbränning och deponi medför extra kostnader, omfattande ekologiska nackdelar och problem på grund av bristande kapacitet på det lokala planet. Samförbränning av fett ger däremot en intressant ekonomisk vinst. Kompostering och användning av kött- och benmjöl som gödselmedel ger vissa ekologiska fördelar och garanterar delvis återvinning av kostnaderna. Biogasproduktion, som enligt kommissionen är en teknik som håller på att utvecklas, har många positiva miljöeffekter och skulle dessutom kunna tänkas bli ekonomiskt självbärande genom produktion av grön energi.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Osäkerheten kring BSE-krisen har i hög grad återspeglats i rådets beslut och den lagstiftning som införts i EU och medlemsstaterna sedan 1986. Man vet nu att krisens omfattning beror på att bestämmelserna antogs och genomfördes allt för sent och att de inte alltid följts. Av de kontroller i medlemsstaterna som genomförts av kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor framgår att bestämmelserna inte alltid tillämpats. ESK anser att en betydligt strängare kontroll av tillämpningen av bestämmelserna i samtliga medlemsstater skulle vara avgörande för att hindra sjukdomens fortsatta spridning och undvika att Creutzfeldt-Jakobs sjukdom överförs till människor. Dessutom finns det ett stort behov av utbildningsåtgärder för alla berörda parter.

⁽¹⁾ Dessa ämnen beskrivs närmare i rådets direktiv 96/22/EG, EGT L 125, 23.5.1996.

⁽²⁾ Direktiv 75/442/EEG, ändrat genom direktiv 91/156/EEG.

3.2. ESK har tidigare, mot bakgrund av en omfattande riskanalys och bedömning av riskhanteringen i medlemsstaterna, lagt fram förslag om förbud mot användning av kött- och benmjöl i foder till produktionsdjur innan beslut fattas om huruvida användning skall tillåtas eller inte. Redan i sitt initiativyttrande från 1996 om konsekvenserna av BSE⁽¹⁾ föreslog ESK att man skulle undersöka om förbudet mot användning av kött- och benmjölsbaserat foder till idisslare borde utökas till att även omfatta icke-idisslare. Förslaget upprepades därefter i ESK:s yttrande från 1999 om "TSE-förslaget"⁽²⁾. I det sammanhanget betonade ESK behovet av en långsiktig strategi på området och det nära sambandet mellan "TSE-förslaget" och hanteringen av animaliska biprodukter.

3.3. Det viktiga är nu att ta ställning till huruvida det provisoriska förbudet mot användning av kött- och benmjöl i foder till produktionsdjur skall förlängas eller göras permanent, vilket i så fall skulle innebära att grunden för vissa av bestämmelserna i förslaget rycks bort. I gengäld skulle förslaget bestämmelser om bortskaffande och återanvändning av avfall omfatta betydligt fler animaliska biprodukter⁽³⁾. Enligt kommitténs åsikt bör man upprätthålla och genomföra strikt förbud för kött- och benmjöl i djurfoder till enmagade djur som inte är växtätare eftersom det inte är möjligt att utesluta varje risk för djurhälsan och varje risk för överföring till människor, och särskilt så länge risken för BSE och Creutzfeldt-Jakobs sjukdom kvarstår. Förbudet bör i alla händelser göras permanent för växtätande djur, vilket innebär att brådslande åtgärder måste vidtas för att kraftigt öka produktionen av vegetariska ersättningsproteiner.

3.4. ESK anser att man bör utgå ifrån att det är säkert att använda friska djur eller delar av friska djur som förklarats tjänliga som livsmedel, under förutsättning att gällande bestämmelser följs. Dessutom säkerställer man på så sätt att resurserna återanvänds. Med hänsyn till riskhanteringen bör det nuvarande förbudet mot användning av kött- och benmjöl i foder till idisslare emellertid upprätthållas, och man bör dessutom ta bort allt material från idisslare från livsmedelskedjan. Det är således enbart material från enmagade djur som kommer att användas och det är enbart enmagade djur som kommer att utfodras med detta. Man kan dessutom införa ett förbud mot *intra-species recycling* ("kannibalism"). Under alla

omständigheter bör dock det provisoriska förbudet upprätthållas fram tills det att tillräcklig säkerhet kan uppnås i samband med produktion och användning av kött- och benmjöl i foder.

3.5. Risken för att bestämmelserna inte följs måste minimeras. Det kan ske genom HACCP-program, certifiering eller godkännande av de enskilda företagen (slakterier, köttfoderfabrikanter, fodertillverkare, osv.) samt krav på separata produktionslinjer i syfte att säkerställa en fullt försvarbar framställning av kött- och benmjöl. En absolut nödvändig konsekvens av detta är att det i alla produktionsled skall gå att spåra djuren och att man öppet redogör för allt foder som innehåller kött- och benmjöl. Detta är inte enbart av vikt för marknaden för nötkött, utan även för konsumenterna som måste kunna lita på att det kött de köper inte är skadligt för hälsan.

3.5.1. Kommissionen bör snarast verka för omedelbart återkallande av alla produkter som är smittade eller som kan misstänkas vara smittade. För övrigt anser kommittén att man av etiska skäl och av respekt för djurens natur inte bör ge allätare eller köttätare foder som innehåller animaliska biprodukter som härrör från den egna arten. En sådan åtgärd skulle för övrigt bidra till att minimera risken för överföring av en sjukdom inom en och samma art, en risk som är mer direkt och vanligare än risken för smittspridning mellan arter.

3.6. När det gäller den konkreta bedömningen av föreliggande förslag anser ESK att det — både med hänsyn till etiska aspekter och vetenskapligt dokumenterade sjukdomsmässiga aspekter — inte råder några tvivel om att självdöda djur och utdömt material från animaliska biprodukter inte längre bör användas i foderframställningen. På samma sätt är det självklart att bestämmelserna för avfall måste förtydligas. ESK anser därför att förslaget bör verkställas snarast. Ett krav måste dock vara att det i praktiken kan efterlevas i alla medlemsstater vid ikraftträdandet utan att konkurrensen snedvrids.

3.7. Det är dock nödvändigt att beakta de tekniska, ekologiska, ekonomiska och handelsmässiga problem som oundvikligen kommer att uppstå till följd av genomförandet av förslaget. Dessa problem kommer dock att vara betydligt lättare att komma till rätta med än de svårigheter som skulle uppstå om det totala förbudet mot användning av kött- och benmjöl förlängs⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ EGT C 295, 7.10.1996, s. 55.

⁽²⁾ ESK:s yttrande om KOM(1998) 623, EGT C 258, 10.9.1999, s. 19–23.

⁽³⁾ Enligt kommissionen uppgick avfallsmängden i EU till 16,1 miljoner ton 1998. 14,3 miljoner ton av detta material kom från djur som förklarats tjänliga som livsmedel, medan 1,8 ton utgjorde självdöda djur eller annat utdömt animaliskt material. Om man skulle införa ett permanent förbud skulle 9 gånger så stora mängder animaliska biprodukter bortskaffas eller återanvändas som om förbudet enbart gällde självdöda djur och utdömt material.

⁽⁴⁾ De sammanlagda årliga kostnaderna för ett totalt förbud har av köttfodertillverkarnas europeiska branschorganisation beräknats till minst 2 miljarder euro. Kommittén anser emellertid att det är fullständigt fel att använda detta som argument i samband med människors och djurs hälsa, som kan skadas av BSE.

3.8. Alternativet bortskaffande får omfattande miljömässiga konsekvenser, inte minst i form av kväveoxid, dioxin och andra skadliga ämnen som uppstår vid förbränning. Därför är det viktigt att främja forskningen på området för att i möjligaste mån minska effekterna på miljön. Riskerna för förorening av miljön och folk- och djurhälsan, bland annat i samband med okontrollerat bortskaffande av självdöda djur, bör ges hög prioritet.

3.9. Enligt förslaget är import av animaliska biprodukter föremål för EU:s bestämmelser. Det är dock oklart om import av kött och köttprodukter för konsumtion uppfyller kravet på konsumentssäkerhet på samma sätt som EU:s egen produktion. Det är även osäkert om sådana krav kan kontrolleras i praktiken och om de ligger i linje med WTO:s bestämmelser på området.

3.10. En sådan förenkling kommer också att leda till större öppenhet när det gäller vissa hälsobestämmelser om sådana animaliska produkter som inte är avsedda som livsmedel. En förenkling av bestämmelserna i hälsolagstiftningen får dock inte under några omständigheter leda till att området avregleras. Om det är motiverat av hänsyn till människors och djurs hälsa, är det därför nödvändigt att behålla och skärpa detaljbestämmelserna för animaliska biprodukter.

3.11. Motståndet mot anläggningar för förbränning av kött- och benmjöl gör det svårt att bygga nya förbränningsanläggningar, på samma sätt som förbränning av kött- och benmjöl i kraftstationer och i cementugnar är långt ifrån oproblematiskt. I flera medlemsstater finns incitament att återanvända avfall bland annat för energiproduktion, vilket i så stor utsträckning som möjligt bör främjas genom utbyte av erfarenheter och relevanta initiativ på EU-nivå. Forskningsresultat och beslut om vilka normer som skall tillämpas för förbränningsanläggningar bör vara offentliga.

3.12. Behovet av alternativ användning eller bortskaffande är olika i de olika medlemsstaterna beroende på BSE-status. Situationen är dessutom komplex med hänsyn till skattelagstiftningen, exempelvis beskattning av energi och föroreningar. ESK skulle gärna se att man på EU-nivå vidtar framsynta åtgärder för att komma till rätta med denna situation.

3.13. Enligt artikel 36 i förslaget skall kommissionen utarbeta en rapport om det finansiella stödet till bearbetning och bortskaffande av animaliska biprodukter. Formen för detta finansiella stöd varierar i hög grad från en medlemsstat till en annan, bland annat på grund av medlemsstaternas skilda rättsliga situation. För att undvika att detta påverkar de inbördes konkurrensvillkoren, bör kommissionen snarast genomföra denna analys och vidta lämpliga åtgärder. Detta är en förutsättning för att förslaget skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt utan risk för konkurrenssnedvridning mellan medlemsstaterna och i förhållande till tredje land.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Det är ändamålsenligt att förslaget samordnas med andra eventuella bestämmelser för produkter av animaliskt ursprung i foder. Man bör således säkerställa att förslaget bland annat innehåller relevanta undantag, hänvisningar till och samordning med andra produkter, exempelvis animaliskt fett, hydrolyserat protein, dikalciumfosfat och övrigt livsmedelsavfall från hushåll, institutioner, restauranger, detaljhandel osv.

4.2. Matrester från catering och liknande kan innehålla material från idisslare och bör därför klassas som kategori 2-material.

4.3. Kategori 2-material omfattar naturgödsel från alla djurarter samt mag- och tarminnehåll från däggdjur, med undantag av naturgödsel från vanliga jordbruksföretag. Denna kategori omfattar således naturgödsel och mag- och tarminnehåll i slakteriavfall från idisslare. Enligt artikel 5.2 e kan naturgödsel, mag- och tarminnehåll m.m. användas i biogasanläggningar utan särskilda krav. Detta stämmer överens med gällande praxis och måste anses särskilt viktigt.

4.4. Enligt artikel 5.2 c kan kategori 2-material efter trycksterilisering användas som organiskt gödselmedel eller jordförbättringsmedel eller behandlas i en biogas- eller komposteringsanläggning som godkänts enligt artikel 12. För behandling i biogasanläggningar krävs pastörisering med särskilda krav på tid och temperatur. Eftersom man redan har genomfört trycksterilisering och därmed eliminerat relevanta infektiösa agenser är det onödigt att fastställa särskilda pastöriseringskrav för biogasbehandlingen av animaliska biprodukter i kategori 2. Kravet på en särskild pastöriseringsenhet bör därför strykas i bilaga IV, kapitel II, del A, punkt 1 a. Kravet att biogasreaktorn bör vara försedd med ett mätinstrument för mätning av temperatur bör dock kvarstå. Av samma anledning föreslås även att kapitel II, del B, punkt 1 stryks. I kapitel II, del C om värmebehandlingskrav bör "pastöriseringsenheten" ändras till "reaktorn". Av texten bör dessutom framgå att behandlingar med motsvarande effekt kan tillämpas vid 70 °C under 60 minuter.

4.5. Enligt artikel 5.2 e kan naturgödsel, mag- och tarminnehåll samt sådant material som avses i punkt 1 b som samlats in från slakterier användas i överensstämmelse med bestämmelserna i förordningen, under förutsättning att materialet inte misstänks kunna sprida allvarliga överförbara sjukdomar. Man bör i sammanhanget hänvisa till den definition av allvarliga överförbara sjukdomar som antagits på EU-nivå och internationell nivå, exempelvis klassisk svinpest och mul- och klövsjuka.

4.6. Kommittén rekommenderar att proteiner som härrör från idisslare inte skall användas som gödselmedel.

4.7. Enligt artikel 6.2 f kan kategori 3-material omvandlas i en biogas- eller komposteringsanläggning som godkänts enligt artikel 12, vilket innebär en pastörisering med särskilda krav på tid och temperatur. Det är dock onödigt att införa särskilda pastöriseringskrav för omvandling av kategori 3-material i biogasanläggningar, eftersom det är fråga om material som inte visar tecken på sjukdom som kan överföras till djur och människor.

4.8. Artikel 6.1 d bör begränsas så att enbart blod som kommer från djur som godkänts som människoföda kan ingå i kategori 3-material och användas till foder. För att säkerställa att animaliskt protein från däggdjur som används i foder är trycksteriliserat, bör blod från kategori 3-material också trycksteriliseras.

5. Slutsatser

5.1. ESK genomförde den 9 mars 2001 en omfattande hearing i syfte att närmare belysa BSE-problematiken vad gäller vetenskapliga, veterinära och industriella aspekter samt jordbruks-, kontroll- och konsumentaspekter. Mot bakgrund av denna hearing anser ESK att det aktuella förslaget om animaliska biprodukter tillsammans med "TSE-förslaget" utgör en solid grund för en långsiktig och välgenomtänkt lösning för den framtida användningen av animaliska biprodukter i enlighet med rekommendationerna i detta yttrande.

5.2. ESK kan således med reservation för ovannämnda villkor och rekommendationer ställa sig bakom förslaget. Det kommer i hög grad att bidra till att säkerheten förstärks vid användning av de olika kategorier av animaliska biprodukter i foder till produktionsdjur som finns i förslaget, i och med att enbart friska delar av friska djur som är tjänliga som livsmedel får användas.

Bryssel den 26 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avslogs men fick minst en fjärdedel av rösterna:

Punkt 3.3

Ändra enligt följande: (Punkterna 3.3 och 3.4 är hopslagna).

"Det viktiga är nu att ta ställning till huruvida det provisoriska förbudet mot användning av kött- och benmjöl i foder till produktionsdjur skall förlängas eller göras permanent. Kommittén anser att man inte längre bör ta ställning till huruvida det provisoriska förbudet mot användning av kött- och benmjöl i foder till produktionsdjur inklusive kor, getter och får skall förlängas, utan att man i stället bör införa ett permanent förbud. Anledningen till detta är den ständiga faran att produktionsdjuren skall drabbas av BSE och att Creutzfeldt-Jakobs sjukdom skall överföras till människor. Därför måste allt göras för att utrota BSE."

Motivering

Överensstämmer med de åsikter som kommittén har framfört i tidigare yttranden.

Resultat av omröstning

För: 28, emot: 36, nedlagda: 9.

Punkt 3.7

Stryk enligt följande: (Fotnoten utgör en ny punkt 3.8)

"Det är dock nödvändigt att beakta de tekniska, ekologiska, ekonomiska och handelsmässiga problem som oundvikligen kommer att uppstå till följd av genomförandet av förslaget. Dessa problem kommer dock att vara betydligt lättare att komma till rätta med än de svårigheter som skulle uppstå om det totala förbudet mot användning av kött- och benmjöl förlängs. Alternativt bortskaffande får omfattande miljömässiga konsekvenser, inte minst i form av kväveoxid, dioxin och andra skadliga ämnen som uppstår vid förbränning. I detta sammanhang är det viktigt att främja forskningen på området för att i möjligaste mån minska effekterna på miljön. Det finns dessutom nära kopplingar mellan de ekonomiska konsekvenserna och riskerna för miljön, folkhälsan och djurhälsan, bland annat i samband med okontrollerad användning av självdöda djur."

Resultat av omröstning

För: 40, emot: 47, nedlagda: 5.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 1696/71 om den gemensamma organisationen av marknaden för humle"

(2001/C 193/09)

Den 22 december 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 36 och 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om det ovannämnda förslaget.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 30 mars 2001. Föredragande var Adalbert Kienle.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 61 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Bakgrund

1.1. Humle är ölets själ, säger ett talesätt. Humle (*humulus lupulus*) är en klängväxt vars kottar innehåller bitterämnet lupulin, som vid sidan av malt, jäst och vatten är ett viktigt ämne vid tillverkning av öl. Humle svarar emellertid endast för 0,3 % av ölets produktionskostnad.

1.2. Humle odlas i dag i 8 av Europeiska unionens medlemsländer, och produktionen är av tradition starkt inriktad på export- och världsmarknaden. Den sammanlagda odlingsarealen uppgår till ca 22 700 hektar, och produktionen ligger på ca 35 000 ton humlekottar. Av den totala världsproduktionen på omkring 94 000 ton kommer därmed 37 procent från Europeiska unionen.

1.3. Odling av humle är förenad med mycket stora kostnader i form av investeringar och arbetstid.

1.4. Saluföringen av humle bygger till största delen på avtal med en löptid på upp till 5 år för att minska de avsevärda marknadsriskerna. Producentgrupper i alla europeiska odlingsländer spelar en viktig roll för att åstadkomma en marknadsorienterad, löpande kvalitetsförbättring.

1.5. Tendensen till koncentration inom bryggerinäringen håller i sig. Omkring 30 bryggerier respektive bryggerikoncerner svarar för två tredjedelar av världsproduktionen av öl.

1.6. Den gemensamma organisationen av marknaden för humle inrättades år 1971. Från 1997 till 2000 sjönk gemenskapens budgetutgifter från 13 till 12,4 miljoner euro.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1. Enligt artikel 12.5 a i förordning (EEG) nr 1696/71 om den gemensamma organisationen av marknaden för humle fastställs produktionsstödet för skördarna från år 1996 till och med år 2000 till 480 ecu/ha. Kommissionen föreslår nu en förlängning med två år.

3. Kommentarer

3.1. Kommittén instämmer i den bedömning som kommissionen och producentorganisationerna i alla humleproducerande EU-länder har gjort, nämligen att det femåriga stödprogrammet har haft en avgörande betydelse för att förbättra humleproduktionens kvalitet och för sortomställningen, och därigenom för att stabilisera humleproduktionen inom EU totalt sett.

3.2. Det visar sig också att de särskilda åtgärder för uttag av mark och för röjning som har vidtagits av fyra respektive fem länder i detta fall passar väl in i organisationen av marknaden.

3.3. Man kan utgå ifrån att den världsomfattande koncentrationsprocess som pågår inom bryggerinäringen och handeln med humle inte kommer att stanna upp, men produktionen av humle kommer, trots strukturomvandlingen, även fortsättningsvis att ske i förhållandevis små enheter.

3.4. Kommittén utgår ifrån att avtalsproduktion på grundval av långtidskontrakt på vanligtvis fem år även fortsättningsvis kommer att spela en stor roll med tanke på de stora odlings- och marknadsriskerna i förening med nya sortomställningar.

3.5. Kommittén instämmer i att de producentgrupper som fått stödmedel under de senaste fem åren har spelat en väsentlig roll för att förbättra humleproduktionen vad gäller kvalitet, växtskydd, marknadsföring och logistik, och därigenom har den europeiska humleproduktionens konkurrenskraft på världsmarknaden förbättrats avsevärt. För att skapa en hållbar odling av humle och en långsiktig avtalsproduktion bör man låta dessa aktiviteter löpa vidare på ett konsekvent sätt.

3.6. Producenterna och producentgrupperna kan förvänta sig en stark koncentration inom den internationella bryggerinäringen, men även inom den världsomfattande handeln med humle. Under de senaste fyra åren har handeln med humle koncentrerats till två stora grupper som svarar för ca 40 respektive 30 % av den totala handelsvolymen på världsmarknaden.

3.7. För att ta hänsyn till de särskilda risker och kvalitetskrav som gäller vid odling och saluföring av humle, men även för att ge avtalsparterna inom den världsomfattande bryggerisektorn en signal om att de kan räkna med en varaktig leverans-

trygghet inom EU:s humleproduktion anser kommittén att det är motiverat att fastställa att producentstödet skall förlängas med fem år.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1254/1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött"

(2001/C 193/10)

Den 26 februari 2001 beslutade rådet i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Den 27 februari 2001 beslutade ESK:s presidium att ge sektionen för jordbruk, lantbruksutveckling och miljö i uppdrag att utarbeta detta yttrande.

Eftersom ärendet är av brådskande art, beslutade kommittén vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) att utnämna Adalbert Kienle till huvudföredragande. Yttrandet antogs med 76 röster för, 2 emot och 7 nedlagda röster.

1. Bakgrund

1.1. Marknaden för nötkött har försatts i en existentiell kris sedan konsumenterna förlorat förtroendet för branschens produkter till följd av nya fall av bovin spongiform encefalopati (BSE).

1.2. Omfattande försiktighetsåtgärder har vidtagits. Man har bl.a. förbjudit kadavermjöl i djurfoder, infört BSE-test och avlägsnat specificerat riskmaterial, vilket varit en förutsättning för att man skall kunna återvinna konsumenternas förtroende. Vid den hearing om BSE som Ekonomiska och sociala kommittén anordnade den 9 mars 2001 betonade folkhälso-kommissionär David Byrne att han inte kunde tänka sig några andra åtgärder som skulle ge ett bättre skydd.

1.3. Konsumtionen av nötkött har sjunkit kraftigt i många medlemsstater, vilket även inneburit minskad export och fallande produktionspriser. Uppkomsten och spridningen av mul- och klövsjukan har dessutom inneburit ett hårt slag mot den inre marknaden och utrikeshandeln.

1.4. Uppfödning av nötkreatur spelar en viktig ekonomisk och landsbygdspolitisk roll i många regioner, framför allt i bergsregioner och regioner med oländig terräng. Inom jordbruket har nötköttskrisen både skapat oro inför framtiden och lett till resignation.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1. Kommissionens förslag till ändring av förordning (EG) nr 1254/1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött består i huvudsak av en åtgärdsplan i sju punkter som syftar till att komma till rätta med krisen på marknaden för nötkött. Förslagen presenterades av jordbruks-kommissionär Franz Fischler den 13 februari 2001.

2.2. Kommissionens förslag till ändring av förordning (EG) nr 1251/1999, som syftar till att tillåta ekologisk odling av foderbaljväxter på mark som tagits ur produktion, kommer att behandlas av kommittén i ett separat yttrande.

2.3. Kommissionen har inte rådfrågat vare sig Ekonomiska och sociala kommittén eller Europaparlamentet om förslaget att införa en ny uppköpsordning för nötkreatur som är äldre än 30 månader i samtliga till medlemsstater i syfte att avlasta marknaden. Beslut om detta program har gällt kommissionens förvaltningskommitté för nötkött.

2.4. I detta yttrande behandlar kommittén följaktligen kommissionens förslag att

- främja extensiva produktionsmetoder genom att minska djurtäthetsfaktorn,
- främja extensiva produktionsmetoder genom att införa ett tak på 90 djur per anläggning för att bidrag skall beviljas,
- införa ett särskilt bidrag för nötkreatur av hankön,
- ändra bestämmelserna avseende bidrag till mjölkkor,
- avskaffa taket för uppköp.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Ekonomiska och sociala kommittén håller med kommissionen om att det krävs snabba nödgärder för att komma till rätta med de allvarliga störningar som drabbat marknaden för nötkött på grund av BSE-krisen. Kommittén ställer sig positiv till att man vidtar lämpliga åtgärder på kort sikt för att komma till rätta med störningarna på marknaden och på medellång sikt för att återskapa balansen på marknaden. Nationella stödåtgärder får dock inte leda till en snedvridning av konkurrensen eller till att den gemensamma jordbrukspolitiken nationaliseras på nytt.

3.2. Även om den uppköpsordning som utgör en del av jordbrukskommissionärens sjupunktsprogram inte har remitterats till kommittén, godkänner kommittén detta förslag som kan leda till en snabb avlastning av marknaden. Eftersom många medborgare anser det vara oetiskt att förstöra livsmedel, föreslår kommittén att medlemsstaterna bör få besluta om huruvida man på egen bekostnad vill lagra eller ställa BSE-testat och märkt ofarligt nötkött som är äldre än 30 månader till förfogande för humanitärt bistånd.

3.3. Ekonomiska och sociala kommittén betonar att tidigare jordbruksreformer redan inneburit första steget på vägen mot ökad marknadsorientering och extensiv djurhållning. Kommittén erinrar också om att marknaden för nötkött var i balans förra året, innan den nuvarande BSE-krisen bröt ut. Inga stöduppköp gjordes och producenterna kunde garanteras en skälig inkomst. Vi får därför inte ifrågasätta besluten inom ramen för Agenda 2000 om en gemensam organisation av marknaden för nötkött, eftersom Agenda 2000 gäller under en sexårsperiod och endast tillämpats under ett år. Man

planerar också en översyn efter halva programperioden under 2002 och 2003, och då skall även organisationen av marknaden för nötkött ses över. Kommittén fruktar att kombinationen av åtgärder på kort, medellång och lång sikt kan hindra en snabb lösning av dagens kris. Resultatet från de första diskussionerna om kommissionens förslag inom det särskilda jordbruksutskottet och i ministerrådet (jordbruk) tyder på detta, eftersom diskussionerna varit mycket livliga och man inte kunnat skönja några tecken på samförstånd.

3.4. Ekonomiska och sociala kommittén anser att BSE-krisen hotar både stora och små uppfödare oavsett uppfödningsform. Det är viktigt att förslagen inte leder till ytterligare inkomstskillnader mellan olika jordbrukssektorer och regioner. Nödvändiga mått och steg bör också tas för att gemenskapens åtgärder inte skall motverkas av ökad import av produkter som eventuellt uppfyller längre hälsonormer och genomgått färre kontroller.

3.5. Ekonomiska och sociala kommittén beklagar att kommissionens förslag inte innehåller några incitament för att minska utbudet av nötkött genom sänkt slaktvikt. En sådan åtgärd skulle exempelvis vara möjlig genom att man inför ett tak för slaktvikt eller ålder i likhet med bidragen för kalvslakt. Man skulle även kunna vidta åtgärder som syftar till att främja gödningen av kalvar i högre grad, för att på så sätt begränsa gödningen av tunga djur ytterligare.

3.6. Med hänsyn till den dramatiska situation som kännetecknar marknaden för nötkött – och som förvärrats av mul- och klövsjukan — anser kommittén att man inom EU måste eftersträva en harmonisering med avseende på finansiering av kostnaderna med offentliga medel. Vi kan inte vältra över ytterligare kostnader för omfattande säkerhetsåtgärder på producenterna och bearbetningsföretagen under rådande marknads kris. Snedvridning av konkurrensen måste också undvikas. Eftersom krisen är mycket allvarlig räknar kommittén med att gemenskapen kommer att ställa ytterligare resurser till förfogande för att lindra eller komma till rätta med den nuvarande situationen.

3.7. Kommittén uppmanar kommissionen att ta fler och mer offensiva initiativ på efterfrågesidan utöver de föreslagna åtgärderna på utbudssidan. Flertalet konsumentskyddsåtgärder bör kompletteras med en mer omfattande informationskampanj. Det gäller att framhålla nötköttets positiva egenskaper såsom värdefullt livsmedel samt nötköttsproduktionens betydelse för vår landsbygd och livsmedelsnäring. En sådan gemenskapskampanj skulle också kunna finansieras med stöd av förordning (EG) nr 2826/2000 om informationsåtgärder för jordbruksprodukter.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Ekonomiska och sociala kommittén menar att förslaget att ytterligare sänka djurtäthetsfaktorn och att fastställa djurhållningstaket till 90 djur kommer att drabba vissa regioner och företag mycket hårt samtidigt som man inte kan förvänta sig att marknaden förbättras på kort sikt. Denna fråga bör därför tas upp i samband med översynen efter halva programperioden.

4.2. Kommittén anser dessutom att införandet av referenskvantiteter för varje produktionsenhet i fråga om nötkreatur av hankön kommer att förändra organisationen av marknaden radikalt. De kortsiktiga marknadseffekterna är ovissa. Åtgärder kommer dock utan tvivel att innebära en kraftigt ökad byråkrati, vilket inte står i samklang med kommissionens

förslag om att förenkla den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom skulle det bli svårare för lantbrukarna att anpassa sig till den framtida marknadsutvecklingen.

4.3. Kommittén betonar att förslaget till ändring av reglerna för bidrag till am- och dikor inte får leda till en ensidig belastning av småskaliga jordbruksföretag.

4.4. Kommittén varnar för att gemenskapen kan tvingas återvända till en situation med kontinuerliga interventioner på marknaden för nötkött. Kommittén anser dock att förslaget att tillfälligt inte begränsa uppköpen till 350 000 ton — vilket föreskrivs i Agenda 2000 — är skäligt, mot bakgrund av den extrema snedvridningen av marknaden. Det vore också lämpligt att se över interventionsbestämmelserna, framför allt i fråga om slaktvikt.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1251/1999 om upprättande av ett stödsystem till producenter av vissa jordbruksgrödor"

(2001/C 193/11)

Den 26 februari 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 36 och 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Den 27 februari 2001 gav Ekonomiska och sociala kommitténs presidium sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö i uppdrag att bereda ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utsåg Ekonomiska och sociala kommittén vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) Jean-Claude Sabin till huvudföredragande samt antog följande yttrande med stor majoritet och tre nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Kommissionen har inlett genomförandet av en uppsättning åtgärder som syftar till att helt avlägsna alla risker för överföring av BSE-prionen till konsumenter. En av dessa åtgärder syftar till att förbjuda all användning av köttmjöl i djurfoder, vilket kommer att leda till en förvärrad brist på växtproteiner inom EU. Som en följd av konsumenternas bristande förtroende för nötkött presenterade kommissionen den 13 februari 2001 anpassningsåtgärder för marknaden (inom ramen för det handlingsutrymme som fastställts i Berlinplanen) och åtgärder som gynnar ekologisk produktion av foderbaljväxter. I föreliggande yttrande analyseras förslaget till stöd för odling av foderbaljväxter, varefter ESK:s rekommendationer läggs fram.

2. Sammanfattning av Europeiska kommissionens förslag

2.1. I förordning (EG) nr 1251/1999 anges att producenter för att kunna erhålla arealstöd skall lägga en i förväg fastställd procentandel av jorden i träda, och att den del som lagts i träda kan användas för odling av grödor som inte är avsedda för konsumtion.

2.2. I rådets förordning av den 24 juni 1991 fastställs för övrigt särskilda villkor för utvecklingen av ekologiskt jordbruk⁽¹⁾.

2.2.1. I förordningens bilaga I anges att principerna för ekologiskt jordbruk bör användas i minst två år före sådd för att benämningen ekologisk skall få användas om produktionen på de jordlotter som ställs om.

2.3. Europeiska kommissionen föreslår att man uppmunt-
rar ekologisk odling av foderbaljväxter som kan användas i
djurfoder genom att tillåta produktion av foderbaljväxter på
jordar som lagts i träda, vare sig trädan är obligatorisk eller
frivillig.

2.3.1. De berörda jordbruken bör vara sådana som helt
ställts om till ekologisk odling. Denna tillåtelse skulle kunna
träda i kraft efter regleringsåret 2000/2001. Åtgärden är
budgetneutral.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén har noga tagit del av kommissionens
förslag om produktion av foderbaljväxter på obligatoriska
eller frivilliga trädor. ESK påminner om att sådan odling är
intressant både med tanke på djurfoder och ur jordbrukssyn-
vinkel.

3.2. Kommittén noterar dock att denna åtgärd inte har
något direkt samband med förvaltningen av nötköttsmarkna-
den. Den väcker den mycket större frågan om djurfoder och
proteinförsörjningen i EU.

4. Förslaget om ett stödsystem till producenter av vissa jordbruksgrödor

4.1. Kommissionens förslag är en konsekvens av slutsatser-
na från toppmötet i Nice den 7–9 december 2000. Faktum är
att Europeiska rådet "noterar kommissionens avsikt att föreslå
åtgärder för att förbättra situationen på marknaden för nötkött,
analysera situationen för uppfödarna och fördjupa sin analys
av tillgång och efterfrågan på oljeväxter och proteinrika växter,
varvid budgetplanen strikt skall respekteras". Kommittén anser
att förslaget är positivt, men att det är mycket otillräckligt och
endast berör en liten del av problemet.

⁽¹⁾ EGT L 198, 22.7.1991, s. 1, förordningen senast ändrad av
kommissionens förordning (EG) nr 2020/2000 (EGT L 241,
26.9.2000, s. 39).

4.2. Förslaget väcker åtskilliga frågor:

4.2.1. Förslaget berör endast foderbaljväxter. ESK understryker att baljväxter och proteinrika växter också är intressanta i djurfodersammanhang och ur jordbrukssynvinkel. Dessa växter har faktiskt en positiv inverkan på jordstrukturen.

4.2.2. Även om kommissionens förslag är positivt, undrar kommittén om det är nödvändigt att begränsa denna åtgärd till ekologiska jordbruk. Odling av baljväxter och proteinrika växter kräver aldrig stora mängder gödning eller bekämpningsmedel (ingen kvävehaltig gödning).

4.3. Om syftet är att uppmuntra jordbrukarna att använda goda metoder i förvaltningen av jorden anser kommittén att växelbruk, inbegripet odling av jordförädlade grödor (baljväxter och proteinrika växter), skulle göra det möjligt att nå två mål samtidigt:

- Man skulle öka produktionen av växtproteiner av hög kvalitet.
- Man skulle uppmuntra goda jordbruksmetoder.

På så vis skulle de positiva effekter på miljön som kommissionen efterlyser förstärkas utan extra kostnad.

4.4. Sammanfattningsvis önskar kommittén att ändringen av förordning (EG) nr 1251/1999 om ett stödsystem till producenter av vissa jordbruksgrödor inte skall förbehållas endast den ekologiska produktionen, utan att alla jordbrukare

skall kunna använda metoder som gynnar miljön. ESK föreslår därför att förslaget utsträcks till att gälla även baljväxter och proteinrika växter som inte omfattas av Blair House-avtalen.

5. Utmaningen i fråga om växtproteiner

5.1. Det tillfälliga stoppet för köttmjöl i djurfoder ökar behovet av att i grunden analysera EU:s situation när det gäller beroendet av växtproteiner och av att försöka finna hållbara och lämpliga lösningar. Detta gäller i ännu högre utsträckning eftersom kommissionen också arbetar med ett större ämne: balansen i försörjningen när det gäller växtproteiner i EU. Kommittén hoppas att den skall höras i det ämnet, som berör såväl jordbrukare som konsumenter. ESK har tagit del av kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet "Möjligheter att främja odlingen av växtproteiner i EU" ⁽¹⁾ och förbehåller sig rätten att yttra sig om det.

5.2. I föreliggande yttrande skall också några tankar läggas fram om den särskilda utmaning som försörjningen när det gäller växtproteiner ställer EU inför, även om det problemet inte tas upp i kommissionens förslag.

5.3. Följande tabell behöver inga ytterligare kommentarer. EU producerar en tredjedel av sitt behov, och den situationen kommer att förvärras ytterligare. Detta beroende är inget farhågor för säkerheten inom djuruppfödningen i EU, och kräver en ny strategi.

⁽¹⁾ KOM(2001) 148 slutlig, s. 2.

Översikt över proteinsituationen inom EU för regleringsåret 1999/2000 (miljoner ton)

	Produktion	Export	Import	Konsumtion
Oljeväxter	7,8	0,7	34,3	41,2
varav				
soja	1,2	0,7	26,3	26,8
proteinrika växter	4,7		0,7	5,4
Växtproteiner	17,7	1,1	35,1	51,7
Djurproteiner	3,2	0,7	0,7	3,2
SUMMA	20,9	1,8	35,8	54,9

Källa: Statistisk och ekonomisk information 1999, Europeiska kommissionen.

5.4. Kommittén vill ta tillfället i akt att påminna om orsakerna till att denna fråga har en särskild betydelse:

- Produktionen inom EU täcker mindre än 30 % av unionens behov.
- Det stopp för köttmjöl i djurfoder som nu införts ökar underskottet ytterligare.
- Den globala konsumtionen av växtproteiner växer årligen med 4–5 %, varför försörjningsmöjligheterna kan minska ytterligare.
- USA har en stark politik för denna typ av produktion, som är strategisk för landet.
- I Agenda 2000 sätts stöd till oljeväxter på samma nivå som stöd till andra stora grödor, vilket påverkar produktionen av oljeväxter negativt. Även om detta beslut har den fördelen att EU frigörs från kraven i Blair House-avtalen har det tre nackdelar: det uppmuntrar till monokultur, det svarar inte på det interna behovet av kvantitativ och kvalitativ säkerhet (eventuell förekomst av GMO i importerade råvaror) och det förvärrar situationen för EU i Världshandelsorganisationen. Det är faktiskt lättare att producera för den egna marknaden än för export.

- Med tanke på utvidgningen vore det klokt att ge länderna i Central- och Östeuropa reella möjligheter att utvidga produktionen på områden där EU utgör en verklig marknad.
- Om EU utvecklar en produktion av oljeväxter för annan användning än i livsmedel, t.ex. omvandling till bränsle (metylester), skulle unionen samtidigt kunna producera växtproteiner och uppfylla sina åtaganden för att minska utsläppen av växthusgaser (Kyotoprotokollet).

I Berlinavtalet fastställdes att ett nytt möte skulle äga rum då man skulle besluta om en revidering av den gemensamma jordbrukspolitiken efter halva tiden, om så behövdes, för att korrigera jordbrukspolitiken när det gäller växtproteiner.

5.5. Sammanfattningsvis finns alla nödvändiga beståndsdelar för utarbetandet av en plan när det gäller utvecklingen av produktionen av växtproteiner i EU och kandidatländerna. Därför bör kommittén ta sig an denna fråga snarast möjligt för att kunna ge förslag till kommissionen med tanke på en revidering av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "En strategi för förbättring av mervärdesskattesystemets funktion inom ramen för den inre marknaden"

(2001/C 193/12)

Den 8 juni 2000 beslutade rådet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som ansvarar för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 9 april 2001. Föredragande var Kenneth Walker.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 53 röster för, 6 emot och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Sedan antagandet av det första och det andra mervärdesskattedirektivet i april 1967 har gemenskapen förbundit sig juridiskt och politiskt (inom ramen för sitt mål att skapa en så effektiv gemensam marknad som möjligt) att införa ett gemensamt mervärdesskattesystem inom vilket beskattning av import och skattebefrielse vid export mellan medlemsstaterna avskaffas. Detta åtagande stödde sig på målet att utforma ett mervärdesskattesystem som är väl anpassat till den inre marknaden och som fungerar i Europeiska unionen på samma sätt som inom ett och samma land.

1.2. Inom ramen för arbetsprogrammet för upprättandet av den inre marknaden i januari 1993 lade kommissionen 1987 fram förslag som syftade till införande av ett sådant system. De grundläggande beståndsdelarna i dessa förslag, vilka utformades för att en verklig inre marknad skulle kunna skapas genom beskattning i ursprungslandet, var följande:

- En harmoniserad skattestruktur som innefattade två typer av skattesatser.
- En tillnärmning av de skattesatser som tillämpas av medlemsstaterna inom ett fastställt intervall.
- En mekanism för kompensation genom omfördelning av skatteintäkter.

1.3. Redan 1989 stod det klart att det skulle vara omöjligt att anta kommissionens förslag före den 1 januari 1993 och Ekofin-rådet beslutade därför att anta ett övergångssystem. Detta skulle göra det möjligt att avskaffa kontrollerna vid gemenskapens inre gränser, samtidigt som det var möjligt att fortsätta att uppbära skatter i den medlemsstat som är destinationsland. Samtidigt bekräftade rådet återigen sitt juridiska och politiska åtagande från april 1967 att införa ett "permanent" skattesystem grundat på beskattning av varor och tjänster i "den medlemsstat som är ursprungsland". Det satte upp en ny tidsfrist för att uppnå detta mål, nämligen den 31 december 1996.

1.3.1. Med vissa ändringar är detta övergångssystem fortfarande i kraft och det finns inte några planer på att ersätta det på kort sikt, även om det är allmänt vedertaget att systemet har vissa brister eftersom det är komplicerat, känsligt för bedrägerier och omodernt.

1.4. Kommissionen lade fram nya förslag i syfte att införa ett slutgiltigt system till den 31 december 1996. Först företog kommissionen en grundlig utvärdering av hur övergångsordningen fungerade⁽¹⁾ samt medlemsstaternas inställning till denna, för att undvika en upprepning av den situation som lett fram till att de tidigare förslagen förkastats.

1.4.1. Trots detta har endast mycket begränsade framsteg gjorts i rådet när det gäller kommissionens reviderade förslag. Om den ekonomiska verksamhet som bedrivs av en aktör inom hela gemenskapen blir skattepliktig i en enda medlemsstat, är en mycket hög grad av harmonisering av beskattningsmekanismerna en absolut förutsättning för att en enhetlig tillämpning skall kunna komma till stånd. För att skatten skall behålla sin neutralitet och inte påverka villkoren för konkurrens mellan företagen, krävs dessutom även en viss grad av harmonisering av skattesatserna. Det har inte varit möjligt att nå enighet om en sådan grad av harmonisering, med hänsyn till situationen inom de olika medlemsstaterna.

1.5. Kommissionen menar att det är självklart att mervärdesskattesystemet måste moderniseras, förenklas, förstärkas och tillämpas på ett mer enhetligt sätt så att det anpassas till aktuella förhållanden och så att det i högre grad uppmuntrar till lagliga handelstransaktioner på den inre marknaden samtidigt som det gör det möjligt att undvika en ytterligare ökning av bedrägerierna.

2. Kommissionens förslag: en ny strategi för år 2000

2.1. Kommissionens förslag till omprövning av det program som lades fram 1996 beskrivs utförligt i bilaga 1.

⁽¹⁾ KOM(94) 515 slutlig, 23.11.1994.

2.2. Kommissionens åtgärdsprogram beskrivs i bilaga 2.

3. Allmänna kommentarer

3.1. I yttrande efter yttrande⁽¹⁾ har kommittén upprepat sitt stöd till principen om ett nytt slutgiltigt mervärdesskattesystem som grundas på beskattning i ursprungslandet och uppmanat medlemsstaterna att sluta blockera utvecklingen i denna riktning. Kommittén har vid upprepade tillfällen framhållit svagheterna i övergångssystemet och krävt att något görs för att modernisera systemet och rätta till bristerna, som får negativa konsekvenser för lagliga företag och underlättar bedrägeri.

3.1.1. Redan 1988 påpekade⁽²⁾ kommittén att det är en anakronism att transaktioner mellan medlemsstater betraktas som "import" och "export" inom något som trots allt förutsätts vara en inre marknad. På en verklig inre marknad bör dessa begrepp endast användas vid transaktioner med externa aktörer.

3.1.2. Det innebär en anklagelse mot medlemsstaterna att ett begrepp som i princip godkändes för trettio år sedan fortfarande tycks vara lika långt från förverkligande som då. Mervärdesskattelagstiftningens historia i Europa är en katalog över misslyckanden, inte från kommissionens sida, som har arbetat med berömvärd konsekvens och oavbrutna kraftanstängningar i ett försök att föra situationen framåt, utan från medlemsstaterna sida, som hela tiden motverkat dessa ansträngningar.

3.2. Det är allmänt erkänt att det nuvarande övergångssystemet är komplicerat, att det har en benägenhet att uppmuntra till bedrägeri och att det är föråldrat. Dessutom är det oförenligt med principerna för inre marknaden. Kommittén håller med kommissionen om att det är självklart att mervärdesskattesystemet måste moderniseras, förenklas, förstärkas och tillämpas på ett mer enhetligt sätt så att det anpassas till aktuella förhållanden och så att det i högre grad uppmuntrar till lagliga handelstransaktioner på den inre marknaden samtidigt som det gör det möjligt att minska bedrägeriernas omfattning.

3.2.1. Kommittén godtar kommissionens argument att inre marknaden kan och skulle fungera bättre med ett mervärdesskattesystem som grundas på principen om beskattning i ursprungslandet, dels därför att det skulle bli lättare att administrera (och följaktligen innebära lägre kostnader för företagen), dels för att det skulle bli mindre utsatt för bedrägeri, vilket följaktligen skulle ge en bättre garanti för stabilitet i skatteintäkterna.

3.2.2. Kommittén anser att det är olyckligt att det aktuella politiska klimatet medför att ett sådant system sannolikt inte kommer att kunna införas inom överskådlig framtid.

3.3. Kommittén känner sig lugnad av att kommissionen inte på något sätt ifrågasätter principen att en permanent ordning med beskattning i ursprungsmedlemsstaten är gemenskapens långsiktiga målsättning. Med tanke på de förutsättningar som den politiska situationen ger, godtar kommittén att det är ett mål på kort sikt att utforma en genomförbar strategi för övergångssystemet baserad på följande mål:

- Förenkling och modernisering av gällande regler.
- En mer enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser.
- Ett mer utvecklat administrativt samarbete.

3.4. Kommittén noterar att detta bara kommer att vara möjligt om alla medlemsstater är beredda att överväga att göra förändringar av sina nationella mervärdesskattesystem och särskilt att acceptera en minskning av det stora antalet särskilda ordningar, alternativ, undantag och inskränkningar som tillämpas i nuläget. Med tanke på mervärdesskattelagstiftningens senare historia är utsikterna inte särskilt ljusa.

3.5. Kommittén instämmer med kommissionen om att ett bibehållande av den nu gällande övergångsordningen kräver att den administrativa kontrollen och det administrativa samarbetet får större tyngd än tidigare. Det faktum att övergångsordningen för mervärdesskatt leder till att varor kan cirkulera mellan medlemsstaterna utan att mervärdesskatt erläggs innebär i sig en uppmaning till bedrägeri.

3.6. Kommittén ställer sig bakom kommissionens krav på att de förslag som redan har lagts fram i programmet från 1996 och inom ramen för SLIM-initiativet måste antas så snart som möjligt och uppmanar medlemsstaterna att samarbeta med kommissionen när det gäller att förenkla, modernisera och förstärka övergångssystemet.

3.6.1. ESK har redan avgivit yttranden där kommittén generellt sett godkänner kommissionens förslag om rätt till avdrag och om avskaffande av det förfarande som föreskrivs i det åttonde direktivet⁽³⁾, bestämning av vilka personer som skall vara betalningsskyldiga för mervärdesskatt⁽⁴⁾, förändringen av Mervärdesskattekommitténs ställning⁽⁵⁾ och förbättring av funktionen hos systemet för ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar⁽⁶⁾. Kommittén är besviken över att dessa nödvändiga och önskvärda åtgärder ännu inte har genomförts.

3.6.1.1. Kommittén anser att situationen skulle förbättras avsevärt om tidsfristen för betalningar harmoniserades mellan medlemsstaterna, eller åtminstone nådde en högre grad av tillnärmning.

(1) EGT C 82, 19.3.1996, s. 49; EGT C 204, 15.7.1996, s. 94; EGT C 296, 29.9.1997, s. 51; EGT C 101, 12.4.1999, s. 73; EGT C 209, 22.7.1999, s. 53; EGT C 116, 20.4.2001, s. 59.

(2) EGT C 237, 12.9.1988, s. 14.

(3) KOM(1998) 377 slutlig, ESK:s yttrande, EGT C 101, 12.4.1999, s. 73.

(4) KOM(1998) 660 slutlig, ESK:s yttrande, EGT C 116, 28.4.1999, s. 14.

(5) KOM(97) 325 slutlig, ESK:s yttrande, EGT C 19, 21.1.1998, s. 56.

(6) KOM(1998) 364 slutlig, ESK:s yttrande, EGT C 101, 12.4.1999, s. 26.

3.6.2. Kommittén har också givit uttryck för sitt stöd till förslaget att avskaffa systemet med obligatoriska skatteombud⁽¹⁾ och gläder sig över att rådet nu har antagit ett direktiv genom vilket detta krav avskaffas från och med den 1 januari 2002.

3.7. ESK ställer sig bakom kommissionens åtgärdsprogram och hoppas att det blir möjligt att genomföra det, men med tanke på det rådande politiska klimatet tvivlar kommittén på att detta kan uppnås inom de planerade tidsramarna.

3.8. Kommittén noterar att företrädare för medlemsstaterna vid mötet i den skattepolitiska gruppen (TPG) den 2 mars 2000 gav sitt stöd till det pragmatiska tillvägagångssätt som kommissionen använder för att angripa problemen med det gällande övergångssystemet. ESK hoppas att detta stöd kommer att omsättas i lagstiftande verksamhet inom rådet.

3.9. De talrika ändringar som undan för undan gjorts i det sjätte mervärdesskattedirektivet under årens lopp har resulterat i en text som är komplicerad, förvirrande och ibland även motsägelsefull. Kommittén välkomnar uppgiften att kommissionen har inlett en definitiv omarbetning av hela det sjätte direktivet och att den har gjort detta projekt till ett av de högst prioriterade i arbetsprogrammet för 2001.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Kommittén håller med kommissionen om att ett undantag för offentliga postmyndigheter medför snedvridning i en situation där dessa tjänster i allt större utsträckning privatiseras i flera medlemsstater. Att beskatta aktörer på detta område vilka är verksamma inom den privata sektorn samtidigt som den offentliga sektorn undantas skulle innebära en kränkning av neutralitetsprincipen, som utgör själva kärnan i alla skattesystem. Det skulle också leda till snedvridning av konkurrensen, såväl inom medlemsstaterna, i de fall det finns både offentliga och privata aktörer, som mellan medlemsstaterna, i de fall då tjänsten i ett land har privatiserats samtidigt som den i ett annat tillhandahålls av den offentliga sektorn.

4.2. Kommittén har avgivit ett yttrande⁽²⁾ om kommissionens förslag om behandling av e-handel samt radio- och TV-sändningar.

4.3. Kommittén välkomnar kommissionens förslag om godkännande av elektronisk fakturering när det gäller mervärdesskatt och om utformning av regler för harmonisering av förfarandena inom gemenskapen. Kommittén anser att denna

förbättring är högst önskvärd och borde ha gjorts för länge sedan, och att den på ett avgörande sätt kommer att underlätta för många företag att iakttä reglerna och sänka deras kostnader.

4.4. Kommittén har även avgivit ett yttrande⁽²⁾ där vi godkänner kommissionens förslag till ändring av reglerna för administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd.

4.5. Kommittén har ställt sig bakom en förlängning med fem år av tillämpningen av artikel 12.3 i det sjätte mervärdesskattedirektivet, i vilken anges att den lägsta grundskattesatsen skall vara 15 % fram till och med den 31 december 2000⁽³⁾. ESK beklagar att införandet av ett intervall för grundskattesatsen har avslagits vid två tillfällen.

4.6. Kommittén noterar att kommissionen i enlighet med artikel 12.4 skall lägga fram en rapport i vilken den på nytt skall granska tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna. Vi vill påpeka att detta är ett mycket omtvistat område där det inte finns stora utsikter att uppnå den politiska enighet som krävs.

4.7. Kommittén håller med om att den tilltagande privatiseringen av verksamheter som tidigare har tillhört ett område som var förbehållet den offentliga sektorn medför en ökad snedvridning av konkurrensen mellan skattebefriade, icke beskattningsbara och beskattningsbara tjänster. Som en konsekvens undergrävs neutralitetsprincipen. Kommittén instämmer i att systemet måste moderniseras när det gäller sådana tjänster, men anser att detta inte nödvändigtvis måste medföra ett momsuttag på verksamheter som i nuläget är momsbefriade.

4.7.1. Kommittén ställer sig också bakom kommissionens förslag att granska den mervärdesskatteordning som tillämpas på subventioner för att få till stånd en enklare och mer harmoniserad behandling i EU. Kommittén instämmer i att skattebefrielser utan rätt till avdrag för verksamheter av t.ex. social, utbildningsrelaterad och kulturell art bör granskas för att kontrollera om de fortfarande är motiverade.

4.8. ESK noterar att kommissionen avser att ta upp frågan om mervärdesskatt när det gäller finansiella tjänster och försäkringstjänster. Kommittén instämmer i att sektorn har ökat i storlek och blivit mer mångfacetterad samt att dess strukturer och funktionssätt har genomgått avsevärda förändringar. Detta är givetvis ett skäl till att granska frågan, men dessa faktorer kommer att göra det svårare att utforma en adekvat mervärdesskatteordning. Kommissionen erkänner underförstått att ett misslyckande är möjligt när den säger "även om det skulle visa sig att detta inte är önskvärt eller

⁽¹⁾ KOM(1998) 660 slutlig, ESK:s yttrande, EGT C 116, 28.4.1999, s. 14.

⁽²⁾ EGT C 116, 20.4.2001, s. 59.

⁽³⁾ EGT C 116, 20.4.2001, s. 67.

genomförbart". Kommittén skulle vilja framhålla att ett av de viktigaste kriterierna för ett mervärdesskattesystem inom denna sektor är att det inte får fungera på ett sådant sätt att det hindrar eller bromsar utvecklingen av marknader som har en sådan avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

4.9. Kommittén instämmer i att man måste förändra bestämmelserna i det sjätte mervärdesskattedirektivet, som har blivit tvetydigt, ofullständigt och omodernt till följd av beslut som fattats i EG-domstolen.

4.10. Kommittén håller med om att de gällande reglerna för leveransort måste standardiseras i sådana fall då leverantören åtar sig montering och installation i kundens lokaler.

4.10.1. Kommissionen noterar den ökande liberaliseringen inom försörjningssektorn, som i allt högre utsträckning kommer att utsättas för fri konkurrens mellan producenter i olika medlemsstater. Detta är en fördel för konsumenterna som kommer att kunna vända sig till mer konkurrenskraftiga aktörer. I detta sammanhang måste efterlevnaden av principerna för en sund konkurrens garanteras. Kommittén vill påpeka att det faktiskt inte är skattesystemets uppgift att säkerställa sund konkurrens. Skattesystemet bör endast vara utformat på ett sådant sätt att det inte leder till snedvridningar av konkurrensen.

4.10.2. Kommittén förstår att det finns behov av en översyn av de förfaranden inom övergångsordningen som reglerar distansförsäljning inom gemenskapen. Sådan försäljning präglas alltmer av elektroniska metoder och många av de överväganden som gäller e-handel är giltiga även här.

4.11. Kommittén vill med eftertryck framhålla att ett mycket närmare administrativt samarbete mellan skattemyndigheter i medlemsstaterna än det nuvarande krävs för att övergångssystemet, eller för den delen ett skattesystem, skall kunna fungera. ESK noterar med tillfredsställelse att kommissionen och rådet har gripit sig an detta problem. Vi vill instämma i att de befintliga rättsliga gemenskapsinstrumenten för administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd behöver förstärkas för att angripa det bedrägeri som beror på att varor kan cirkulera inom gemenskapen utan att mervärdesskatt erläggs, men vill samtidigt påpeka att förbättringar av de rättsliga gemenskapsinstrumenten inte är av någon större nytta om det inte finns en vilja hos medlemsstaternas skattemyndigheter att använda dem på ett verkningsfullt sätt.

4.12. Kommittén ställer sig bakom idén om ett närmare samarbete mellan tull- och skattemyndigheterna och ser med intresse fram emot resultatet av överläggningarna i den tillfälliga arbetsgrupp som behandlar denna fråga.

4.13. Kommittén noterar med tillfredsställelse att det kommer att göras en allmän och mer grundlig ändring av reglerna för platsen för tillhandahållande av tjänster, i deras lydelse enligt artikel 9. Kommittén ställer sig bakom den allmänna samsynen när det gäller att utvidga tillämpningsområdet för beskattning på den plats där kunden befinner sig (förfarandet med omvänd skattskyldighet: förvärvaren betalar skatten) och till och med göra detta till huvudregeln vid beskattning av tjänster. Vi anser att denna princip är viktigare än att skydda det system som innebär betalning i etapper. I ett tidigare yttrande⁽¹⁾ påpekade kommittén att ett avskaffande av systemet med betalning i flera led skulle utgöra det enskilt viktigaste bidraget till att underlätta för företagen att iakttä skattereglerna.

4.13.1. Kommittén håller fast vid denna ståndpunkt. Vi anser inte att ett uppgivande av systemet med betalning i flera led på något sätt skulle minska kontrollmöjligheterna i systemet. Vi anser i stället att det genom en dramatisk minskning av företagens kostnader för att iakttä skattereglerna skulle leda till en högre grad av frivillig efterlevnad och därmed till en minskning av antalet bedrägerier. Många småföretag, och särskilt enmansföretag, undviker momsregistrering inte för att de vill få konkurrensfördelar eller lura staten på inkomster utan för att de inte har tillräckliga resurser för att klara den arbetsbörda som sammanhänger med de administrativa kraven på uppgiftslämnaren.

4.14. Kommittén håller med om att man bör rationalisera de undantag som gjorts av medlemsstaterna i enlighet med artikel 27. Den rådande situationen beskrivs av kommissionen som kaotisk. De skillnader mellan skattesystemen i olika medlemsstater som uppstått till följd av alla de olika undantagen utgör ett viktigt hinder för etableringen av en gränsöverskridande verksamhet inom gemenskapen, särskilt för små och medelstora företag.

4.15. Behovet av en generell rationalisering av alternativen, rättigheterna och undantagen är lika överhängande. Som kommissionen påpekar har till och med tillfälliga undantag visat sig omöjliga att avskaffa på grund av att enhällighet saknats. Medlemsstater som har fått undantag tycks vilja hänga fast vid dem till varje pris. Undantagen har också vid alltför många tillfällen blivit förhandlingsobjekt. Det råder inga tvivel om att många undantag är av den typen att de skapar regelrätta hinder för att den inre marknaden skall kunna fungera effektivt. Ett avskaffande av undantagen skulle kunna övervägas för att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning av mervärdesskatten. Kommittén instämmer därför i att det skulle vara lämpligt med en översyn av det trettonde direktivet.

⁽¹⁾ EGT C 116, 28.4.1999, s. 14.

4.16. Kommittén noterar att kommissionen har för avsikt att göra en ändring och en rationalisering av de regler och undantag som tillämpas vid fastställande av reducerade mervärdesskattesatser efter avslutande av det försök som infördes genom direktiv 1999/85/EG. Kommittén vill påpeka att detta steg, hur önskvärt det än är, är en stridsfråga och att det inte blir särskilt lätt att uppnå den enighet som krävs.

4.17. Det har framförts upprepade krav, i vilka kommittén instämt, på en genomgripande omarbetning av de särskilda regler som gäller för små företag, och i synnerhet för de undantag som skiljer sig väsentligt från en medlemsstat till en annan. Genom att skapa skillnader mellan skattebestämmelserna i medlemsstaterna har dessa regler, som är avsedda att vara till hjälp för små företag, ofta motverkat dessa företags intressen genom att de avskräcks från att ge sig in på gränsoverskridande transaktioner. Kommittén välkomnar planerna på att ta itu med denna fråga, men skulle önska att varje harmonisering sker på grundval av de redan befintliga regler som mest gynnar små företag.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén upprepar sin ståndpunkt att de många och allvarliga svagheter i det nuvarande övergångsbestämmelserna endast kan undanröjas genom införandet av nya slutgiltiga bestämmelser grundade på principen om beskattning i ursprungslandet. ESK beklagar djupt den totala frånvaron på framsteg när det gäller att uppnå detta mål, och samtidigt som den ser med tillfredsställelse på kommissionens fortsatta strävan att göra detta till en långsiktig åtgärd, ställer den frågan hur många ytterligare år som man måste stå ut med de undermåliga övergångsbestämmelserna innan detta mål kan uppnås.

5.1.1. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att inse de fördelar för Europeiska unionen som skulle skapas med ett system som skulle göra den inre marknaden till en verklighet snarare än att underminera den, och åstadkomma så mycket för att hejda den nuvarande vågen av momsbedrägerier.

5.2. Så länge det inte finns någon politisk konsensus för att få detta till stånd godtar ESK kravet på ytterligare ändringar av övergångsbestämmelserna, vilket skulle råda bot på några av de värsta avigsidorna, och hoppas att åtminstone detta framsteg till sist skall kunna göras.

5.3. Kommittén håller med om att nyckelelementen i förbättringen av övergångsbestämmelserna är förenkling och modernisering av nuvarande regler, en enhetligare tillämpning av reglerna och närmare administrativt samarbete. ESK stöder kommissionens förslag att "modernisering och förenkling" och "administrativt samarbete och bedrägeribekämpning" skall bilda ett enda paket och måste gå hand i hand.

5.4. ESK godkänner i stort den dagordning som läggs fast i kommissionens nya strategi för år 2000 och åtgärdsprogrammet 2000/2001.

5.5. Kommittén ansluter sig till den allmänna uppfattningen att bestämmelsen om att "mottagaren betalar" bör utsträckas eller göras till en allmän princip för beskattningen av tjänster. ESK bekräftar sin ståndpunkt att avskaffandet av systemet med fraktionerade betalningar skulle åstadkomma mer än alla andra åtgärder för att minska företagets kostnader för att fullgöra sina åtaganden, utan att skapa större utrymme för bedrägerier.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA 1

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**Omprövning av det program som lades fram 1996***Utformning av en genomförbar strategi för förbättring av den nuvarande ordningen*

Det bör först understrykas att den inre marknaden kan och skulle fungera bättre med ett mervärdesskattesystem som grundas på beskattning i ursprungsmedlemsstaten, dels därför att det skulle bli lättare att administrera (och följaktligen innebära lägre kostnader för företagen), dels för att det skulle bli mindre mottagligt för bedrägeri (vilket följaktligen skulle ge en bättre garanti för stabilitet i skatteintäkterna). Emellertid måste man också inse att det på grund av den aktuella situationen och de aktuella förutsättningarna (särskilt det faktum att betingelserna för snabba framsteg i fråga om en långtgående tillnärmning av skattesatserna och lagstiftningarna inte föreligger samt svårigheten att inrätta en mekanism för omfördelning av intäkterna som betraktas som helt tillförlitlig) är föga troligt att några större framsteg mot en sådan ordning görs inom en snar framtid.

Kommissionen har dock på intet sätt för avsikt att ifrågasätta själva tanken med en permanent ordning med beskattning i ursprungsmedlemsstaten av transaktioner som leder till förbrukning i gemenskapen såsom gemenskapens långsiktiga målsättning. Emellertid är det, i strävan efter att förbättra den inre marknads funktion på kort sikt, motiverat att ompröva det program som kommissionen lade fram 1996 och att utforma en genomförbar strategi som är inriktad på fyra huvudsakliga målsättningar, nämligen förenkling och modernisering av befintliga regler, en mer enhetlig tillämpning av befintliga bestämmelser och ett genomförande av det administrativa samarbetet utifrån nya förutsättningar.

Syftet med en sådan översyn är att ge rådet nya impulser för att på kort sikt få till stånd konkreta och absolut nödvändiga förbättringar av det befintliga systemet. Detta kommer emellertid naturligtvis bara att vara möjligt om alla medlemsstater är beredda att överväga att göra förändringar av sina nationella mervärdesskattesystem (och, i förekommande fall, att acceptera en minskning av det stora antalet särskilda ordningar, alternativ, undantag etc. som tillämpas i nuläget), när ändringarna är av ett sådant slag att de kan medföra en övergripande förbättring av det gemensamma mervärdesskattesystemets funktion. Dessutom skulle ett bibehållande av den nu gällande övergångsordningen för mervärdesskatt innebära att medlemsstaterna också måste erkänna nödvändigheten av att lägga ökad tonvikt på en förstärkning av den administrativa kontrollen och det administrativa samarbetet så att det blir möjligt att angripa de problem som är förknippade med bedrägeri, så som de beskrivs i den rapport som kommissionen lagt fram om administrativt samarbete och kontroll på mervärdesskatteområdet⁽¹⁾. Det faktum att övergångsordningen för mervärdesskatt innebär att varor kan cirkulera mellan medlemsstaterna utan att mervärdesskatt erläggs⁽²⁾ ger ofrånkomligen upphov till risker, i synnerhet "bedrägerikarusellen", och det krävs kraftåtgärder för att bemästra dem. Det är därför uppenbart att aspekten "modernisering och förenkling" inte kan åtskiljas från aspekten "administrativt samarbete och bekämpning av bedrägeri" och att det är nödvändigt med en parallell insats.

De förslag som redan lagts fram för rådet måste antas

Detta betyder absolut inte att rådet inte längre skulle behöva anta de förslag som kommissionen redan har lagt fram i programmet från 1996 och inom ramen för SLIM-initiativet (förenklad lagstiftning för den inre marknaden). Tvärtom formulerades dessa förslag just för att förenkla, modernisera, förstärka och få till stånd en mer enhetlig tillämpning av det befintliga mervärdesskattesystemet och de rör områden där det i vilket fall som helst är absolut nödvändigt att förbättra den nuvarande situationen.

⁽¹⁾ Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet — Den tredje artikel 14-rapporten om tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 218/92 av den 27 januari 1992 om administrativt samarbete inom området för indirekt beskattning (mervärdesskatt) och den fjärde rapporten enligt artikel 12 i förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 beträffande uppbörd av mervärdesskatt och kontrollförfaranden (KOM(2000) 28 slutlig av den 28.1.2000). http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/com/com.htm.

⁽²⁾ Handeln inom gemenskapen uppgår varje år till omkring 930 miljarder euro. Mervärdesskatten utgör mellan 15 och 25 %, beroende på medlemsstat, dvs. omkring 162,75 miljarder euro. Bedrägerierna utgör enligt kommissionens uppskattningar 5 % av det sistnämnda beloppet, dvs. de förlorade skatteintäkterna uppgår till omkring 8 miljarder euro per år.

Det är framför allt därför som förslagen om rätt till avdrag och om avskaffande av det förfarande som föreskrivs i det åttonde direktivet [KOM(1998) 377⁽¹⁾] och bestämning av vilka personer som skall vara betalningsskyldiga för mervärdesskatt [KOM(1998) 660⁽²⁾] utgör grunden för förenklingen av de befintliga förfarandena. Förslagen rör de områden som har betraktats som den främsta källan till problem för aktörer som bedriver verksamhet i andra medlemsstater, särskilt små och medelstora företag som direkt drabbas av att dessa förfaranden är så tungrodda, nämligen svårigheterna att erhålla återbetalning av skatt från andra medlemsstater och det kostsamma och komplicerade förfarandet att använda sig av skatteombud. I samband med rådets behandling av dessa förslag kommer de att bli föremål för en ny granskning så att det kan säkerställas att de är väl anpassade till ändringarna av de befintliga bestämmelserna.

Det finns två andra förslag som kommissionen alltså betraktar som grundläggande, nämligen det som rör förändringen av Mervärdesskattekommitténs ställning [KOM(97) 325⁽³⁾] och det om förbättring av funktionen hos systemet för ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar [KOM(1998) 364⁽⁴⁾]. Vad beträffar Mervärdesskattekommittén är den fortsatt ett viktigt instrument för att garantera en mer enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser. För att kommittén skall kunna bli effektiv är det emellertid nödvändigt att finna ett sätt som gör det möjligt för den att delta i ett förfarande genom vilket kommissionen antar tvingande genomförandebestämmelser. Vad beträffar förslaget rörande indrivning av fordringar utgör det en grundläggande del av förstärkningen av det administrativa samarbetet och förslaget bör antas så fort som möjligt. Det skulle för övrigt utgöra ett perfekt komplement till avskaffandet av systemet med obligatoriska skatteombud (ovannämnda förslag KOM(1998) 660).

Nya åtgärder att överväga

Utöver dessa förslag, vilka redan ligger på rådets bord, övervägs åtgärder inom ramen för en ny strategi på ett visst antal områden där den gällande gemenskapslagstiftningen inte längre är anpassad till de aktuella förhållandena (såsom t.ex. posttjänster, elektronisk handel m.fl.).

I bilagan finns en mer detaljerad förteckning över tänkbara åtgärdsområden. Denna förteckning är på intet sätt uttömmande och utesluter absolut inte beaktandet av nya behov som senare kan uppkomma. Kommissionen kommer sålunda att löpande se till att Europeiska unionens internationella förpliktelser uppfylls och att deras eventuella konsekvenser vad gäller mervärdesskatt iakttas.

⁽¹⁾ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG vad gäller reglerna om avdragsrätt för mervärdesskatt samt Förslag till rådets förordning (EG) om kontrollåtgärder, åtgärder rörande restitutionssystemet och åtgärder rörande administrativt samarbete som är nödvändiga för tillämpningen av direktiv 98/xxx/EG, framlagda av kommissionen den 17 juni 1998 (98/C 219/11 och 98/C 219/12) KOM(1998) 377 slutlig (EGT C 219, 15.7.1998, s. 16 och s. 20).

⁽²⁾ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG om bestämning av vilka personer som skall vara betalningsskyldiga för mervärdesskatt, framlagt av kommissionen den 27 november 1998 (98/C 409/08) KOM(1998) 660 slutlig (EGT C 409, 30.12.1998, s. 10).

⁽³⁾ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt (Mervärdesskattekommittén), framlagt av kommissionen den 26 juni 1997 (KOM(97) 325 slutlig (EGT C 278, 13.9.1997 s. 6).

⁽⁴⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 76/308/EEG om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar uppkomna till följd av verksamhet som utgör en del av finansieringssystemet för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och av jordbruksavgifter och tullar samt med avseende på mervärdesskatt, framlagt av kommissionen den 26 juni 1998 (98/C 269/06) KOM(98) 364 slutlig (EGT C 269, 28.8.1998 s. 16) och KOM(1999) 183 slutlig (EGT C 179, 24.6.1999, s. 6).

BILAGA 2

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Åtgärdsprogrammet

För att få kännedom om medlemsstaternas inställning anordnades ett möte i den skattepolitiska gruppen (TPG) den 2 mars 2000 för att diskutera en ny strategi på mervärdesskatteområdet och komma fram till vilka möjligheter det finns att göra ytterligare framsteg på detta område. Medlemsstaternas representanter var mycket positiva till detta tillvägagångssätt, vilket präglades av pragmatism och en vilja att genast ta itu med de svårigheter som aktörerna stött på för att så vitt det är möjligt ge dem med en fullgod lösning som gör det möjligt att bättre dra nytta av den inre marknaden.

För genomförandet av denna nya strategi på mervärdesskatteområdet har kommissionen formulerat ett åtgärdsprogram som grundar sig på följande fyra målsättningar: förenkling och modernisering av gällande regler, en mer enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser och ett genomförande av det administrativa samarbetet utifrån nya förutsättningar.

Första etappen: 2000/2001 — Rådets antagande av de förslag som redan lagts fram

Följande förslag skall antas inom kort:

- Ändring av Mervärdesskattekommitténs ställning (KOM(97) 325).
- Förbättring av det ömsesidiga biståndet för indrivning (KOM(1998) 364).
- Förslaget om rätten till avdrag och det åttonde direktivet (KOM(1998) 377).
- Förslaget om betalningsskyldiga för skatt (KOM(1998) 660).

Andra etappen: 2000/2001 — Kommissionens framläggande av fram nya förslag

Kommissionen har lagt fram eller avser att lägga fram förslag till direktiv på följande områden före utgången av året:

- Beskattnings av posttjänster.
- Elektronisk handel.
- Fakturering, inklusive elektronisk fakturering.
- Översyn av reglerna för administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd.
- Fastställandet av en minsta grundskattesats för mervärdesskatt.
- Kommissionen kommer även att lägga fram en rapport om tillämpningsområdet för den reducerade skattesatsen.

Tredje etappen: 2001 — Utvärdering och kartläggning av ytterligare prioritetsområden

De fortsatta prioriteringarna kommer att vara mycket beroende av vilka framsteg rådet gör i arbetet med att anta de förslag som redan ligger på dess bord. Därför kommer kommissionen att lägga fram en delrapport under 2001. Efter att denna rapport diskuterats i rådet kommer kommissionen att utforma sitt arbetsprogram på grundval av rapporten samtidigt som den fastställer sina prioritetsområden för senare etapper. Den första av dessa etapper skall avse perioden 2001/2002. Dessa prioritetsområden kommer att bestämmas på grundval av resultaten av den nya granskningen av de frågor som anges i bilagan, samtidigt som hänsyn tas till nya behov som eventuellt uppkommer i ett senare skede. Fastställandet av var och en av de senare etapperna kommer till stor del att vara beroende av att rådet antar de redan framlagda förslagen, så att det kan undvikas att det finns en hel bunt förslag som samtidigt väntar på att bli behandlade i rådet.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rådets förslag till direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG i syfte att förenkla, modernisera och harmonisera kraven på fakturering i samband med mervärdesbeskattning"

(2001/C 193/13)

Den 12 januari 2001 beslutade rådet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslagen.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 9 april 2001. Föredragande var Kenneth Walker.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 26 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt:

1. Inledning

1.1. Fakturan är ett av de viktigaste dokumenten i affärslivet. Den omfattas av olika redovisnings-, skatte- och handelsbestämmelser samt ibland även av språkliga bestämmelser. Dessa bestämmelser sammanhänger huvudsakligen med mervärdesskattelagstiftningen. Samtidigt krävs ofta fakturor för andra ändamål och kan komma att bli obligatoriska även om mervärdesskatt inte är involverad.

1.1.1. Skyldigheten att utställa en faktura är grundläggande för gemenskapens mervärdesskattesystem. I detta sammanhang fyller fakturan tre funktioner:

- Den innehåller alla uppgifter avseende det tillämpliga mervärdesskattesystemet.
- Den ger skattemyndigheterna stöd vid genomförande av kontroller.
- I tillämpliga fall ligger den till grund för kundens rätt till avdrag.

1.1.1.1. Fakturan är fortfarande ett brett rättsligt begrepp inom handelsrätt och skatterätt. Den kan vara grund för parterna (skattskyldig person, kund samt skatteförvaltningen) att väcka talan i domstol, särskilt om ett skriftligt avtal saknas.

1.2. Reglerna avseende faktureringen skiljer sig emellertid mycket åt från en medlemsstat till en annan. Kraven på vilka uppgifter och hur många uppgifter fakturorna måste innehålla varierar mellan de olika medlemsstaterna. EU har inte heller antagit någon enhetlig gemenskapsrättslig ram för elektronisk fakturering eller självfakturering. Lagstiftningen i gemenskapens olika medlemsstater skiljer sig därför mycket åt och omfattar allt från totalförbud till stor flexibilitet.

1.3. Dessa olikheter har lett till en komplex situation för aktörerna och till en lagstiftning som släpar efter i förhållande till den tekniska utvecklingen. Av denna orsak uppgav aktörer-

na inom ramen för den andra etappen av SLIM⁽¹⁾ att avsaknaden av en harmoniserad lagstiftning hindrade den inre marknaden från att fungera väl. Resultatet av arbetet inom ramen för SLIM-initiativet⁽²⁾ framlades i en rapport från kommissionen. I denna rapport, vars slutsatser godkändes av rådet (inre marknaden) den 27 november 1997, angavs att SLIM-gruppen skulle "undersöka vilka uppgifter som behövs för att utarbeta en momsfaktura och fastställa de juridiska och tekniska krav som bör ställas på elektronisk fakturering".

1.4. Det framkom dessutom av arbetet med att anpassa gemenskapens mervärdesskattesystem till den elektroniska handelns krav att det var nödvändigt att tillåta en bred användning av elektronisk fakturering, utan onödiga inskränkningar. I juni 1998 underströk således rådet (ekonomiska och finansiella frågor) nödvändigheten av att upprätta en rättslig ram för elektronisk fakturering som säkerställer skattemyndigheternas effektiva kontrollmöjligheter. I slutet av december 1998 beställde kommissionen således en undersökning från Price Waterhouse Coopers av vilka krav som ställs på fakturering i samband med mervärdessbeskattning.

1.4.1. Denna undersöknings slutrapport överlämnades till kommissionen i augusti 1999. Följande slutsatser drogs:

- Elektronisk fakturering borde uttryckligen vara tillåten i gemenskapslagstiftningen, även mellan aktörer i olika medlemsstater.
- Villkoren för elektronisk fakturering borde vara neutrala ur teknisk synpunkt och ta hänsyn till det arbete som redan gjorts på området elektronisk signatur.
- Varken tillstånd eller förhandsanmälan bör krävas (utan endast en kontroll i efterhand av myndigheterna, vilken eventuellt kan leda till förbud).
- Det bör även vara tillåtet att på liknande villkor lagra fakturor på elektronisk väg.

⁽¹⁾ Initiativet om en enklare lagstiftning för den inre marknaden.

⁽²⁾ KOM(97) 618 slutlig, 24.11.1997.

- Man bör ange vilka minimivillkor som krävs för att göra dessa nya metoder lika säkra för myndigheterna som de traditionella metoderna.

1.4.2. När det gäller de uppgifter som fakturorna måste innehålla dras den slutsatsen i rapporten att gemenskapslagstiftningen bör omfatta en harmoniserad obligatorisk förteckning över de uppgifter som varje faktura måste innehålla. Dessutom rekommenderas i rapporten att man antar ett relativt flexibelt tillvägagångssätt när det gäller vilka språk respektive valutor som bör tillåtas.

1.4.3. Efter en närmare granskning av dessa slutsatser och diskussioner både med aktörerna och de nationella myndigheterna har kommissionen beslutat att föreslå en ändring av artikel 22.3 i sjätte momsdirektivet, rörande skyldigheten att utställa en faktura. Syftet är i första hand att harmonisera reglerna om de uppgifter som måste förekomma i fakturorna och i andra hand att upprätta en gemenskapsrättslig ram för elektronisk fakturering och självfakturering. På dessa två områden har kommissionen försökt hitta en balans mellan en förenkling av aktörernas skyldigheter och skattemyndigheternas legitima behov av skattekontroll.

1.5. Kommissionens initiativ är inte det enda i vilket faktureringskraven behandlas. Även OECD arbetar på att förenkla utvecklingen av elektronisk handel. Dessutom inledes förra året ett "globalt faktureringsprojekt" av amerikanska, europeiska och japanska fordonstillverkare, deras underleverantörer och EDI-expert i syfte att ta fram ett harmoniserat elektroniskt faktureringsmeddelande som standard för global användning inom fordonsindustrin.

2. De nu gällande bestämmelserna i sjätte momsdirektivet

2.1. Skyldigheten att utställa en faktura

2.1.1. Det sjätte momsdirektivets nuvarande bestämmelser om skyldigheten att utfärda faktura, vilka finns angivna i artikel 22.3, är ganska summariska och medger en stor tolkningsfrihet för medlemsstaterna. Denna artikel tillkom vid en tidpunkt då det endast fanns fakturor i pappersform och begreppet elektronisk fakturering ännu var helt okänt. De skyldigheter som gäller vid utställande av en faktura har fastställts med utgångspunkt i att fakturor är i pappersform, och därför kan skyldigheterna utan vidare överföras på elektronisk fakturering. Skyldigheten att bevara en kopia av varje dokument är till exempel svår att överföra på fakturor som sänds på annat sätt än i pappersform.

2.1.2. I första hand är det den skattskyldiga personen själv som skall utställa fakturan. Samtidigt anges det i punkt 22.3 c

att "medlemsstaterna skall fastställa kriterier för att bedöma huruvida en handling kan anses motsvara en faktura", vilket måste tolkas som att en faktura utställd av tredje person eller en självfaktura kan anses vara en giltig faktura. EG-domstolen har bekräftat denna tolkning⁽¹⁾.

2.1.3. Dessa faktureringsformer är vanligt förekommande sedan mycket länge. Utläggning av faktureringen (outsourcing) är tillåten nästan överallt i Europa, men nämns inte uttryckligen i gemenskapslagstiftningen. Följaktligen bör man i samband med detta förslag till direktiv ta tillfället i akt att klargöra denna punkt.

2.1.4. Självfakturering (selfbilling) är en annan vanlig fakturerings teknik inom många sektorer, till exempel om varorna innehas av kunden som ett varuparti. Detta system innebär stora ekonomiska vinster och det vore därför skadligt att förbjuda denna metod på gemenskapsnivå, särskilt som den inte förefaller medföra någon större risk för skattebedrägeri. Kommissionen anser följaktligen att gemensamma regler bör fastställas för att tillåta självfakturering på vissa villkor.

2.1.5. I sjätte momsdirektivet fastställs att i de fall det är obligatoriskt att utställa en faktura skall den skattskyldiga personen utställa en faktura för alla varor eller tjänster som han har tillhandahållit någon annan skattskyldig person eller en icke skattskyldig juridisk person. Det är endast vid viss distansförsäljning (artikel 28b.B 1) eller leveranser av nya transportmedel (artikel 28c.A) som det krävs en faktura för leveranser till en icke skattskyldig person. Dock kan medlemsstaterna på grundval av annan lagstiftning föreskriva att det krävs faktura även i andra fall. Kommissionen anser att dessa bestämmelser för närvarande inte behöver ändras, eftersom det såvitt den känner till inte har förekommit några större svårigheter i samband med deras tillämpning.

2.2. Fakturornas innehåll

2.2.1. Den förteckning över de uppgifter som fakturan måste innehålla som anges i artikel 22.3 är inte uttömmande. Medlemsstaterna kan utöka denna förteckning med andra uppgifter som anses vara viktiga, under förutsättning att de iakttar proportionalitetsprincipen (domstolens dom av den 14 juli 1988 — De förenade målen 123 och 330/87).

2.2.2. I praktiken leder detta till stora variationer i uppgiftskraven mellan medlemsstaterna, vilket medför många problem för de aktörer som är verksamma i flera av gemenskapens medlemsstater.

⁽¹⁾ Dom av den 17 september 1997 (Finanzamt Osnabrück-Land mot Bernhard Langhorst).

2.3. Elektronisk fakturering

2.3.1. Begreppet elektronisk fakturering förekommer överhuvudtaget inte i sjätte momsdirektivet. Enligt artikel 22.3 c kan dock medlemsstaterna godkänna detta slags faktura, även om ingen skyldighet härtill föreligger. Detta innebär att medlemsstaterna har frihet att välja om de vill tillåta eller förbjuda elektronisk fakturering, även om den rättsliga ramen kan vara utformad på en mängd olika sätt.

2.3.2. Det faktum att villkoren för elektronisk fakturering inte är harmoniserade utgör ett hinder för en utbredd användning av denna teknik, vilket särskilt är fallet när det gäller vissa storföretag som önskar låta en enda enhet (eller tredje person) sköta all fakturering för sina filialer i olika medlemsstater vilkas lagstiftning skiljer sig åt.

2.3.3. Den senaste tekniska utvecklingen gör det dessutom nödvändigt att snabbt upprätta en gemenskapsrättslig ram på detta område. Elektronisk fakturering, som länge varit ett undantag, kommer med största säkerhet att bli regel, särskilt som denna faktureringsform medför betydande kostnadsminskningar. Den undersökning som genomförts för kommissionens räkning visar att kostnaden för en elektronisk faktura i genomsnitt uppgår till mellan 0,28 och 0,47 euro jämfört med mellan 1,13 och 1,65 euro för en traditionell faktura.

2.3.4. Det bör understrykas att denna genomgripande förändring av handelsbruken på intet sätt utgör ett hot för de nationella skattemyndigheterna.

2.3.4.1. Dessa förändringar bör till och med leda till en effektivare skattekontroll, eftersom den nya programvara för skattekontroll som i dag finns tillgänglig på marknaden gör det snabbare och enklare att kontrollera elektroniska fakturor än de omfångsrika fakturapärmarna i pappersform.

2.4. Lagring av fakturor

2.4.1. I sjätte momsdirektivet föreskrivs att alla skattskyldiga måste lagra en kopia av alla utfärdade dokument. Detta är dock inte förenligt med ett system för elektronisk fakturering. Följaktligen är det nödvändigt att modernisera denna skyldighet genom att införa en mer allmän skyldighet att lagra uppgifter, oavsett vilket medel som används.

3. Kommissionens förslag

3.1. Skyldigheten att utställa en faktura (artikel 22.3 a)

3.1.1. Det skall noteras att de förutsättningar under vilka det på gemenskapsnivå finns en skyldighet att utställa faktura förblir desamma. När det gäller mervärdeskatten är de fall som för närvarande avses i sjätte momsdirektivet tillräckliga, men det är inte uteslutet att det enligt annan lagstiftning kan finnas en skyldighet att för andra ändamål utställa en faktura eller jämförbar handling.

3.1.1.1. De gemenskapskrav som ställs på faktureringen är endast tillämpliga i de fall då det enligt gemenskapslagstiftningen finns en skyldighet att utställa en faktura för mervärdeskatteändamål. I andra fall är det medlemsstaternas sak att fastställa dessa krav.

3.1.2. Däremot föreslås uttryckligen att skyldigheten att utställa faktura skall kunna delegeras till en tredje person (utläggning av faktureringen) eller till en kund (självfakturerings). Den skattskyldiga person som genomför transaktionen skulle i fortsättningen vara den enda som har ansvar för utställandet av fakturan och för att fakturan uppfyller de rättsliga kraven, utan att i strikt bemärkelse vara tvungen att utställa den själv.

3.1.3. När det gäller självfakturering kan medlemsstaterna införa ytterligare krav i syfte att säkerställa effektiv kontroll. Sådana krav får inte vara diskriminerande mot aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat och det skulle följaktligen inte vara tillåtet att införa strängare krav för gränsöverskridande självfakturering än för självfakturering inom en medlemsstat.

3.1.3.1. I de fall tredje person eller kund som utställer fakturan för den skattskyldiga personens räkning är etablerad i ett tredje land med vilken ingen rättslig ram för ömsesidigt bistånd har upprättats kan det vara berättigat att fastställa strängare krav, och medlemsstaterna skulle ha rätt att på egen hand besluta att införa sådana krav.

3.1.4. Detta förslag innehåller en uttrycklig grund för samlingsfakturerings och kredit- och debetnotor. När det gäller debet- och kreditnotor föreslår kommissionen att de likställs med de fakturor som de refererar till. I det fallet skulle bestämmelserna i punkt 3 gälla *mutatis mutandis*.

3.2. Fakturornas innehåll (artikel 22.3 b)

3.2.1. När det gäller de uppgifter som fakturorna skall innehålla anser kommissionen att en harmonisering numera är absolut nödvändig och den har därför upprättat en förteckning över de uppgifter som kan komma att krävas. Till skillnad från tidigare förteckningar är denna uttömmande, vilket innebär att skattemyndigheterna inte kan kräva ytterligare momsuppgifter.

3.2.2. Den förteckning som föreslås av kommissionen innehåller tolv allmänna uppgifter:

- Utfärdandedag.
- Ett särskilt nummer.
- Det registreringsnummer för mervärdesskatt som avses i 1 c, för den skattskyldiga personen och, i förekommande fall, hans kund.
- Fullständigt namn och adress för den skattskyldiga personen och hans kund.
- En beskrivning av varorna eller tjänsterna.
- Mängden levererade varor eller, i förekommande fall, de tillhandahållna tjänsternas omfattning.
- Leveransort (dvs. land) för varorna eller platsen för tillhandahållande av tjänsterna.
- Leveransdag för varorna eller datum för tillhandahållandet av tjänsterna.
- Beskattningsunderlaget för varje skattesats.
- Tillämplig mervärdesskattesats.
- Den mervärdesskatt som skall betalas.
- Det sammanlagda belopp som skall betalas.

Den innehåller också följande villkor:

- Vid befrielse från skatt: hänvisning till den bestämmelse i detta direktiv där det finns stöd för denna befrielse.
- Vid leverans av nya transportmedel: de uppgifter som anges i artikel 28a.2.
- Vid tillämpning av vinstmarginalsystemet: hänvisning till artikel 26 eller 26a.
- Vid tillämpning av bestämmelserna i artikel 28c.E 3: en uttrycklig hänvisning till dessa bestämmelser samt det momsregistreringsnummer under vilket den skattskyldiga personen har gjort förvärvet inom gemenskapen och den efterföljande leveransen av varor samt mottagarens momsregistreringsnummer.

3.2.3. Denna förteckning över uppgifter skulle bli obligatorisk för aktörerna i varje medlemsstat. Inga andra uppgifter skulle vara obligatoriska (för mervärdesskatteändamål), vilket naturligtvis inte hindrar att aktörerna lämnar alla övriga uppgifter som de anser nödvändiga. Dessutom skulle det vara möjligt för medlemsstaterna att avvika från denna obligatoriska förteckning när det gäller fakturor som avser mindre belopp och att fatta egna beslut om att ta bort några eller alla obligatoriska uppgifter under förutsättning att de har möjlighet att utelämnat men inte lägga till uppgifter. Dessa bestämmelser gäller endast transaktioner som utförs inom en viss medlemsstats rättskipningsområde och är inte tillämpliga på gränsöverskridande transaktioner inom gemenskapen.

3.2.3.1. Det bör även erinras om att medlemsstaterna i enlighet med artiklarna 22.9 a och 25.4 alltid kan införa vissa

förenklingsåtgärder. Dessa bestämmelser gör det möjligt för medlemsstaterna att stryka vissa obligatoriska uppgifter i de fall då den skattskyldiga personen endast genomför transaktioner som inte är skattepliktiga i enlighet med artiklarna 13 och 15, omfattas av ett system för skattebefrielse för små och medelstora företag, är en schablonbeskattad jordbrukare eller inte genomför några transaktioner inom gemenskapen. Dessa befogenheter är oförändrade.

3.2.4. Dessutom föreskrivs det uttryckligen att när flera fakturor sänds samtidigt till samma mottagare behöver dessa obligatoriska uppgifter endast anges en gång om de är gemensamma för samtliga fakturor. Medlemsstaterna har heller inte rätt att införa krav rörande undertecknandet av fakturor, med undantag för krav som endast har till syfte att säkerställa säkerheten i samband med elektronisk fakturering.

3.2.5. Kommissionen ser inga svårigheter med att tillåta att alla valutor kan användas i samband med utfärdande av fakturor, oavsett om det är den nationella valutan eller inte och oavsett om det är en gemenskapsvaluta eller någon annan valuta, under förutsättning att den skatt som skall betalas omräknas till den nationella valutan med användning av de omräkningsmekanismer som anges i artikel 11 C 2. När det gäller språk har kommissionen tillämpat subsidiaritetsprincipen och ger medlemsstaterna frihet att själva fastställa vilka språk som skall vara tillåtna, under förutsättning att de villkor som medlemsstaterna ställer upp endast gäller fakturor utfärdade av aktörer inom det egna rättskipningsområdet och inte de fakturor som dessa tar emot.

3.3. Elektronisk fakturering (artikel 22.3 c)

3.3.1. I artikel 22.3 c anges den allmänna principen att det är möjligt att utställa en faktura på alla sätt, i materiell form eller, under förutsättning att kunden meddelas innan transaktioner genomförs, i elektronisk form, i syfte att säkerställa största möjliga neutralitet på det tekniska planet. Kommissionen anser att endast genom en princip av detta slag, vilken innebär att en förteckning över godkända tekniker och metoder inte är nödvändig, är det möjligt att upprätta en rättslig ram som är neutral på det tekniska planet och följaktligen kan tillämpas även på lång sikt.

3.3.2. Kommissionen godtar att ett system för förhandsanmälan kan komma att krävas i ett inledande skede men anser att också detta system kan och bör avvecklas gradvis i takt med att medlemsstaternas förvaltningar får större erfarenheter. Kommissionen föreslår därför att medlemsstaterna skall ha möjlighet att kräva förhandsanmälan fram till och med 31 december 2005, förutsatt att detta inte skapar hinder och att systemet under inga omständigheter skulle kunna innebära ett avslag på förhand eller ha uppskjutande verkan.

3.3.3. Den föreslagna rättsliga ramen utgörs av ett antal grundläggande krav, vilka har till syfte att garantera den tekniska säkerheten i samband med elektronisk fakturering. Dessa krav skyddar både aktörernas intressen, vilka önskar säkerställa en säker överföring av sina elektroniska fakturor, och skattemyndigheternas intressen. Kraven är de följande:

- Säkerställande av fakturornas äkthet.
- Säkerställande av fakturornas orubblighet.

3.3.3.1. För att en faktura skall anses uppfylla dessa båda krav måste den ha en avancerad elektronisk signatur i enlighet med artikel 2.2 i direktiv 1999/93/EG om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer. Enligt artikel 2.2 i det direktivet är en avancerad elektronisk signatur en elektronisk signatur som uppfyller samtliga följande krav:

- Den är knuten uteslutande till undertecknaren.
- Undertecknaren kan identifieras genom den.
- Den är skapad med medel som undertecknaren kan behålla under uteslutande sin egen kontroll.
- Den är kopplad till de uppgifter den avser på ett sådant sätt att alla efterföljande ändringar av uppgifterna kan upptäckas.

3.3.3.2. När det gäller elektroniska fakturor från länder utanför gemenskapen med vilka det inte upprättats någon rättslig ram för ömsesidigt bistånd skulle medlemsstaterna ha möjlighet att ställa vissa ytterligare krav i samband med godkännandet för mervärdesskatteändamål.

3.3.3.3. De aktörer som så önskar kan tillämpa strängare krav. De kan även välja att säkra innehållet i sina meddelanden ytterligare, till exempel genom att använda kryptering. Kommissionen menar att ingen av dessa metoder bör vara obligatoriska.

3.4. Lagring av fakturor (artikel 22.3 d)

3.4.1. Skyldigheten att lagra en kopia ersätts med en mer allmän skyldighet att "lagra" utställda eller mottagna fakturor i syfte att anpassa denna skyldighet till utvecklingen av elektronisk fakturering. Medlemsstaterna fastställer på egen hand hur lång tid fakturorna måste lagras. I de fall då fakturorna lagras i ett annat land än det där den registrerade aktör är etablerad, skall man tillämpa den lagstiftning som gäller i den medlemsstat där den skattskyldige är registrerad.

3.4.1.1. När det gäller var lagringen skall ske anser kommissionen däremot att aktörerna själva fritt bör få bestämma var de önskar lagra sina fakturor, vilket även kan ske utanför det egna landets territorium. Denna frihet gäller dock endast på följande villkor:

- Aktören måste från sina lokaler ständigt ha omedelbar tillgång till alla uppgifter i fakturan för att kunna besvara alla förfrågningar från det egna landets skattemyndigheter.
- Uppgifternas orubblighet måste garanteras liksom deras läsbarhet under hela lagrings-perioden.

3.4.1.2. Vid elektronisk fakturering måste uppgifterna lagras elektroniskt och den avancerade elektroniska signaturen lagras samtidigt med fakturan.

3.4.2. I de fall då lagringen av fakturorna sker i länder utanför gemenskapen med vilka det inte upprättats någon rättslig ram för ömsesidigt bistånd skulle medlemsstaterna ha möjlighet att ställa sådana kompletterande krav som de anser vara nödvändiga.

3.5. Artikel 1.2

3.5.1. Enligt artikel 22.8 är det för närvarande tillåtet för medlemsstaterna att fastställa ytterligare krav som de bedömer är nödvändiga för att säkerställa ett korrekt uttag av skatter och för att förhindra skattebedrägerier. Kommissionen förslår därför att denna punkt ändras så att den inte kan användas för att införa ytterligare krav rörande fakturering, eftersom dessa krav numera är harmoniserade.

4. Kommentarer

4.1. Kommittén välkomnar förslaget att uppdatera gemenskapens lagstiftning genom att erkänna aktörernas rätt att utfärda elektroniska fakturor och stöder även idén att harmonisera fakturornas innehåll.

4.2. Kommittén har konsekvent ställt sig bakom syftet och målsättningen med SLIM-initiativet och välkomnar därför kommissionens föreliggande förslag som ytterligare en implementering av dessa principer.

4.2.1. Kommittén har också vid flera tillfällen påpekat att de skillnader som präglar momsbestämmelser, regeltolkning, krav, sedvanor och praxis och som splittrar gemenskapen i femton olika rätts- och skattesystem, skapar större problem för de aktörer som försöker genomföra gränsöverskridande transaktioner inom gemenskapen än skillnaderna i momssatserna.

4.3. Kommittén håller med kommissionen om att skillnaderna mellan medlemsstaternas momslagstiftning skapar hinder för gränsöverskridande handel, särskilt för små och medelstora företag, leder till snedvridning av konkurrensen och därför stör den inre marknadens funktion.

4.4. Alla åtgärder som syftar till att minska dessa skillnader och skapa en mer harmonisk situation måste utan tvivel minska de europeiska företagens administrativa kostnader och, som kommissionen påpekar, öka deras konkurrenskraft i förhållande till företag från tredje land.

4.4.1. Kommittén godtar därför kommissionens argument att en gemenskapslagstiftning måste skapas på detta område i syfte att harmonisera kraven på fakturering, oavsett om den sker i pappersform eller i elektronisk form, för att den inre marknaden skall fungera väl.

4.5. Kommittén är också helt ense med kommissionen om vikten av att undanröja hindren för utvecklingen av elektronisk fakturering om företagen i gemenskapen inte skall halka efter i den tekniska utveckling som i allt snabbare takt äger rum världen över.

4.5.1. Kommittén ställer sig bakom kommissionens åsikt att lagstiftningen på det här området bör vara teknikneutral och bygga på en allmän princip som inte begränsas av någon förteckning över godtagbar teknik. En sådan förteckning skulle snabbt bli föråldrad genom de tekniska framstegen och skulle kräva att lagstiftningen ständigt uppdaterades. Det skulle ha varit lämpligt om kommissionen hade anlagt samma synsätt i sitt förslag om beskattning av e-handel i stället för att upprätta en förteckning över de varor som omfattades av det förslaget.

4.5.2. Kommittén skulle vilja påpeka att aktörer som använder elektroniska fakturerings- och lagringssystem bör vara uppmärksamma på att det finns en risk att känsliga uppgifter inte skyddas tillräckligt.

4.6. Kommittén noterar att vissa medlemsstaters förvaltningar i nuläget inte kan tillåta elektronisk fakturering eftersom de inte har den teknik som krävs för att utföra nödvändiga kontroller. Sannolikt kommer denna situation att leda antingen till undantag eller till en senareläggning av genomförandet av kommissionens förslag som är tillräckligt lång för att dessa förvaltningar skall kunna skaffa den utrustning som krävs. Kommittén hoppas att alla sådana undantag eller senareläggningar av genomförandedatum kommer att begränsas till en så kort tidsperiod som möjligt.

4.7. Kommittén noterar att "denna obligatoriska nya förteckning endast bör tillämpas i de fall fakturering är obligatorisk enligt sjätte momsdirektivet och inte i andra fall som eventuellt föreskrivs i viss nationell lagstiftning". Kommittén noterar också att medlemsstaternas skattemyndigheter inte kan kräva ytterligare uppgifter för momsändamål. ESK hoppas att medlemsstaterna inte kommer att försöka komma förbi denna restriktion genom att kräva kompletterande obligatoriska uppgifter för skenbart andra ändamål.

4.7.1. Förteckningen över obligatoriska uppgifter innefattar ett särskilt fakturanummer som dock inte behöver vara ett löpnummer. Kommittén anser att bedrägeriernas omfattning skulle kunna reduceras avsevärt om det krävdes att dessa nummer var i löpande ordning. Detta skulle förbättra kontrollsystemet genom att det blev lättare att avslöja om en faktura avlägsnats. Medlemsstaterna borde åtminstone ges möjlighet att ställa detta krav.

4.8. Kommittén är ense med kommissionen om att ett system för förhandsanmälan inte är nödvändigt på lång sikt och ställer sig bakom förslaget att förbjuda användningen av sådana system efter den 31 december 2005.

4.9. Vissa medlemsstater ställer i nuläget krav på att fakturor skall utfärdas på papper producerat av leverantörer som är godkända av den nationella skattemyndigheten. Kommittén anser att den skattskyldige själv skall få avgöra vilken typ av dokument som skall användas vid tryckning av informationen, under förutsättning att fakturaformatet överensstämmer med direktivet och uppfyller alla obligatoriska krav. Ett sådant krav är under alla förhållanden oförenligt med idén om elektronisk fakturering.

4.10. Kommittén välkomnar att såväl utläggning av faktureringen (out-sourcing) som självfakturering (self-billing) uttryckligen skulle vara tillåten enligt gemenskapens lagstiftning och stöder kommissionens förslag på detta område, mot bakgrund av att kommissionens förslag ger aktörerna möjlighet att delegera fakturaproduktionen samtidigt som de inte kan undandra sig sin skyldighet inför skattemyndigheten att se till att sådan produktion äger rum och att fakturorna uppfyller lagstiftningens krav.

4.10.1. En tydlig grundval ges för samlingsfakturering. Kommissionen har bekräftat att det här inte föreligger något samband med bestämmelserna om kontinuerlig leverans i artikel 10.2 i sjätte momsdirektivet.

4.10.2. Vad beträffar förslaget om behandling av debet- och kreditnotor anser kommittén att risken för bedrägerier skulle minska om medlemsstaterna hade rätt att kräva att korsreferens måste göras mellan debet- och kreditnotorna och den originalfaktura till vilken de hänvisar.

4.11. Kommittén är överens med kommissionen om att aktörerna fritt bör få avgöra på vilket underlag fakturorna skall utfärdas och var de skall lagras, inbegripet orter utanför det egna landets territorium, förutsatt att de uppfyller de obligatoriska krav som kommissionen fastställt i syfte att skydda uppgifterna och säkerställa att skattemyndigheterna lätt kan få tillgång till dem i kontrollsyfte. I de fall då lagring sker i ett land utanför gemenskapen med vilket den berörda medlemsstaten inte har något bilateralt avtal är kommittén dock oroad över att det kan finnas risk för bedrägerier om de kompletterande krav som ställs inte är tillräckligt stränga. Svårigheter kan även uppstå om fakturorna lagras i ett land som har bilaterala avtal med en eller flera medlemsstater men inte med alla.

4.11.1. Att lagra uppgifter i länder utanför EU kan också få konsekvenser för skyddet av uppgifterna. Genom EU-direktivet om uppgiftsskydd förbjuds överföring av personuppgifter till länder som inte ansluter sig till EU:s principer för uppgiftsskydd. Det kan röra sig om uppgifter som namn, adresser, postnummer, e-postadresser och annan information som krävs på en faktura.

4.12. Kommittén instämmer i att medlemsstaterna inte heller bör ha rätt att införa krav rörande undertecknandet av fakturor, utom när det gäller avancerade elektroniska signaturer som endast har till syfte att säkerställa säkerheten i samband med elektronisk fakturering. Kommittén menar att det är önskvärt med krav på avancerade elektroniska signaturer när det gäller fakturering via Internet, men att detta kan vara en belastning för näringslivet, och särskilt de små och medelstora företagen, när det gäller system för elektroniskt datautbyte (EDI). Kommittén anser att om ett företag utnyttjar ett EDI-kommunikationssystem som självt är säkert och omöjligt att manipulera bör man överväga att ta bort detta krav.

4.13. Kommittén oroar sig över de avsevärda inkomstförluster som de omfattande momsbedrägerierna medför för medlemsstaterna. Dessa förluster beräknas överstiga 35 miljarder euro i gemenskapen som helhet. Därför måste ett av huvudkraven på alla förslag till ändring av systemet vara att ändringen inte på något sätt får öka risken för bedrägerier och att den helst skall tjäna till att minska denna risk.

4.13.1. Kommittén godtar kommissionens påstående att dessa förslag inte utgör något hot för skattemyndigheterna. Kommittén anser dock att förslagen innebär att ännu större tonvikt måste läggas på närmare samarbete mellan skattemyndigheterna. Sådant samarbete har beklagligtvis tidigare varit mycket bristfälligt, vilket är roten till en stor del av de bedrägerier som nu berövar medlemsstaterna en del av deras

rättmätiga inkomster. Så länge som det finns femton olika skattemyndigheter kan effektiv kontroll utövas endast genom en hög grad av ömsesidigt samarbete och stöd, oavsett vilka momsregler som gäller. Det är svårt att inte dra slutsatsen att medlemsstaternas skattemyndigheter har tillåtit att betydande bedrägerier utförs eftersom myndigheterna, genom att inte vidta samordnade insatser, inte fullt ut har utnyttjat de kontrollinstrument som står till deras förfogande. Kommittén hoppas att en mycket högre grad av ömsesidigt samarbete och assistans kan uppnås i framtiden.

4.14. Alla förändringar av momssystemet bör ha som mål att i så stor utsträckning som möjligt minska den administrativa bördan för företagen, och särskilt de små och medelstora företagen, utan att detta får äventyra skattemyndigheternas förmåga att genomföra effektiva kontroller. Även om de föreliggande förslagen ökar bördan för företagen i vissa medlemsstater tror kommittén att de minskar bördan för andra och att målet generellt sett har uppnåtts i detta fall.

5. Slutsatser

5.1. ESK välkomnar i huvudsak kommissionens ansats. Kommittén ställer sig bakom idén om ett harmoniserat system som ställer samma krav på pappersbaserade och elektroniska system och som inte gör någon skillnad mellan inhemska och gränsöverskridande transaktioner. De nya reglerna måste vara så flexibla att såväl stora som små företags behov kan mötas och att utvecklingen när det gäller ny kommersiell praxis och teknik kan följas.

5.2. Kommittén håller med kommissionen om att dess förslag kommer att uppmuntra utvecklingen av driftskompatibla standardformat för elektroniska fakturor. Kommittén skulle vilja att detta arbete harmoniseras så mycket som möjligt med mer övergripande globala initiativ (till exempel OECD-projektet) om förenkling i syfte att underlätta utvecklingen av den elektroniska handeln.

5.3. Kommittén vill betona att man måste förhindra momsbedrägerier. ESK godtar kommissionens påstående att förslagen säkerställer en för skattemyndigheterna tillfredsställande säkerhetsnivå och att elektronisk fakturering kommer att underlätta kontrollprocessen eftersom elektroniska fakturor kan kontrolleras snabbare och lättare än skrymmande pärmar med pappersfakturor.

5.4. Kommittén noterar att kommissionens förslag innebär att vissa medlemsstater måste avstå från information som de i nuläget vill skall framgå av fakturan och att de måste lätta upp vissa bestämmelser som nu gäller inom deras rättskipningsområde. Omvänt kommer det harmoniserade fakturainnehållet även att tvinga företagen i vissa medlemsstater att tillhandahålla information som de nu inte är skyldiga att lämna. Kommittén anser att sådana uppoffringar är nödvändiga för att den inre marknaden skall kunna fullbordas och att de ytterst kommer

att vara till fördel för både företagen och skattemyndigheterna. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att godta dessa förändringar som en nödvändig del av harmoniseringen och samordningen på den inre marknaden.

5.5. ESK hoppas att undantag som medlemsstaterna eventuellt beviljas när det gäller kravet att acceptera elektronisk fakturering kommer att begränsas till kortast möjliga tidsperiod.

Bryssel den 26 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "EU:s utvidgning: kandidatländernas utmaning att uppfylla de ekonomiska kriterierna inför anslutningen"

(2001/C 193/14)

Den 13 juli 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "EU:s utvidgning: kandidatländernas utmaning att uppfylla de ekonomiska kriterierna inför anslutningen".

Sektionen för ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 13 mars 2001. Föredragande var Bruno Vever.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Sammanfattning

1.1. Under det kommande årtiondet kommer Europeiska unionen att genomföra en omfattande utvidgning och ta sig an den unika uppgiften att från öst till väst ena större delen av den europeiska kontinenten. År 2000 uppdaterade kommissionen riktlinjerna för utvidgningsstrategin och de godkändes därefter av rådet. Enligt dessa riktlinjer är förberedelserna för EU:s räkning nu avslutade, finansiellt genom Berlinavtalet som fastställde Agenda 2000 och institutionellt genom Nicefördraget och det därigenom ändrade EG-fördraget. Utvidgningen beror i hög grad på de "färdblad" som sammanställs för samtliga kandidatländer, det vill säga uppgifter om införlivande av gemenskapens regelverk, som bedöms ha kommit långt i flertalet kandidatländer, och de slutgiltiga anslutningsförhandlingarna, som för länderna med bäst förutsättningar väntas

kunna vara avslutade 2002. Kommittén instämmer allmänt sett i denna bedömning men vill också framhålla att de 15 medlemsstaterna och kandidatländerna med nödvändighet delar ansvaret för att klara av den ekonomiska utmaningen i samband med utvidgningen, som bygger på tre förutsättningar: effektivt införlivande av gemenskapens regelverk, effektivare stödmeter och utformning av en ny sammanhållning efter utvidgningen.

1.2. Att kandidatländerna effektivt införlivar gemenskapens regelverk är ett mycket viktigt krav eftersom unionen redan har uppnått en hög integrationsnivå som den avser att fördjupa. Utmaningen kompliceras ytterligare av att kandidatländerna är så många, befinner sig på olika utvecklingsnivåer och har olika behov. Kommissionen visar i sin rapport från november 2000 på mycket uppmuntrande framsteg i kandidatländerna, som bland annat ökat sitt ekonomiska

utbyte med EU. Dessa framsteg tyder på att flertalet kandidatländer kan ansluta sig till EU inom en snar framtid. Prioriteringarna varierar land för land och måste inriktas därefter. Men utöver alla olika problem som måste lösas vill kommittén betona att en gemensam punkt är att det civila samhället måste medverka fullt ut för att problemen skall kunna lösas.

1.3. Om integrationsprocessen skall lyckas måste stödmotoderna förbättras. Det EU-stöd som fastställdes i Agenda 2000 kommer inte att räcka för att åtgärda kandidatländernas eftersläpning. Enligt kommittén måste stödet framför allt syfta till att förbättra ramvillkoren för privata investeringar, vilket är enda sättet att uppbåda alla resurser som krävs. Det förutsätter också att de med understöd av EU intensifierar utbildningsinsatserna i nära samarbete med alla aktörer i näringsliv och samhälle. Kommissionens utvärderingsrapporter måste kompletteras med att Ekofinrådet bidrar till utvärderingen och att företrädare för det civila samhället involveras direkt eftersom de har förutsättningar att bedöma vilka reella framsteg som gjorts. Kommittén kommer att bidra till denna utvärdering genom sina årliga konferenser och de gemensamma rådgivande kommittéerna. Kandidatländerna bör också redan i dag associeras till en del av gemenskapspolitiken (inre marknaden, immateriell egendom, tullar, miljö och handel).

1.4. Slutligen är det viktigt att redan nu börja reflektera över villkoren för en ny ekonomisk och social sammanhållning i EU efter utvidgningen, vilket är en komplicerad uppgift som kräver nyskapande gemensamma insatser. Kommittén framhåller att det krävs rättsliga, administrativa, ekonomiska och sociala förändringar. När det gäller lagstiftning måste en första prioritering vara att förenkla gemenskapens regelverk genom höjd kvalitet och ökad effektivitet och förstärka kontrollerna av hur regelverket tillämpas. Administrativt bör medlemsstaterna bidra till att förstärka kontrollerna av den inre marknaden, och de nationella förvaltningarna bör få ett större ansvar. Ekonomiskt och socialt bör EU sträva efter att fördjupa EMU genom att förbereda kandidatländerna, som redan från anslutningen bör delta i det europeiska växelkurs-samarbetet ERM2. De måste också redan nu omfattas av uppmaningen från Lissabon om att alla medlemsstater bör genomföra strukturella anpassningar för att stärka Europas konkurrenskraft.

1.5. För att uppnå dessa tre mål anser kommittén att ett övergripande flerårigt program för förberedelser av utvidgningen bör lanseras under 2001. Detta program bör syfta till att effektivisera stödet till kandidatländerna, samtidigt som man bland unionens nuvarande medlemsstater bör skapa de villkor

som krävs för att bevara sammanhållningen i en utvidgad union. Programmet bör genomföras innan parlamentets och kommissionens nuvarande mandat löper ut. Programmet skulle understödja kandidatländernas strävan att klara av den ekonomiska utmaningen i samband med anslutningen och skapa konstruktiva samordningsvinster mellan dem och de nuvarande 15 medlemsstaterna. En sådan interaktiv process, med bred medverkan av det civila samhället, skulle göra det möjligt för Europeiska unionen inte bara att utvidgas utan att det äventyrar den ekonomiska och sociala sammanhållningen, utan också att stärka sin konkurrenskraft genom att utifrån enandert optimera sin folkliga förankring och sina fördelar.

2. Inledande kommentarer

2.1. EU:s omfattande utvidgning är en stor utmaning för det närmaste årtiondet, som kommer att präglas kraftigt av den. Det är inte bara frågan om en utvidgning, utan om att ena Europa och göra denna enighet till detta århundrades trumfkort efter den splittring som handikappat Europa under 1900-talet. Det är en övergripande och komplex utmaning som kommer att påverka Europeiska unionens politiska målsättning, institutionerna, den interna organisationen, den geografiska och regionala dimensionen samt unionens internationella konkurrensförmåga. Det är en interaktiv utmaning, för de olika faktorerna kommer att påverka varandra i en dynamisk process som måste struktureras och hållas under kontroll. Den ekonomiska och sociala utmaningen står naturligtvis i centrum för denna problematik, såväl vad gäller de möjligheter som erbjuds som de krav som måste uppfyllas för att processen skall lyckas⁽¹⁾.

2.2. Utvidgningen innebär helt nya ekonomiska möjligheter: Utmaningen består i att skapa en stor inre marknad som omfattar mer än en halv miljard européer, som medför att de politiska och ekonomiska förändringarna i kandidatländerna blir oåterkalleliga och innebär att marknadsekonomins principer och struktur blir gällande på hela den europeiska kontinenten. Genom att komplementariteten mellan medlemsstaterna tas till vara kommer denna stora marknad att göra det möjligt att bekräfta den ekonomiska utvecklingen och de sociala framstegen inom Europa, stärka den globala konkurrenskraften samt öka investeringarna och handeln. Den kommer att förstärka Europeiska unionens betydelse i världshandeln, såväl på det bilaterala som på det multilaterala planet, vid en

⁽¹⁾ Se även följande yttranden från Ekonomiska och sociala kommittén:

"Sysselsättningen och den sociala situationen i CÖE-länderna".

"Den nordliga dimensionen", EGT C 139, 11.5.2001.

"Inverkan på den inre marknaden av EU:s utvidgning", EGT C 329, 17.11.1999.

tidpunkt då man kommer att bli tvungen att förhandla fram nya regler för att möta den ekonomiska globaliseringen.

2.3. Enligt riktlinjerna för strategin inför utvidgningen, uppdaterade av kommissionen i november 2000 och därefter godkända av rådet, har EU redan uppfyllt sina förpliktelser såväl på det finansiella planet med avtalet i Berlin från mars 1999 om Agenda 2000 som på det institutionella planet med avtalet i Nice från december 2000 om reform av fördraget. Den förestående utvidgningen beror nu alltså endast på framstegen i "färdplanerna" för de skilda kandidatländerna, det vill säga på framstegen när det gäller överföring av gemenskapens regelverk, som bedöms ha kommit långt i flertalet kandidatländer, och avslutningen av medlemskapsförhandlingarna, som bedöms vara möjlig att uppnå 2002 för de bäst placerade kandidatländerna.

2.4. Kommittén håller med om huvudlinjerna i denna utvärdering och ger sitt stöd till att de första kandidatländerna blir EU-medlemmar inom kort, men vill understryka att den ekonomiska och sociala utmaningen fortfarande är ett centralt problem i denna process. De frågor som ställs står i proportion till möjligheterna. Det stora antalet kandidatländer och de nuvarande skillnaderna i utvecklingsnivå kommer att leda till en ökad mångfald som kommer att ställa frågan om EU:s sammanhållning i en annan dager.

2.5. Målsättningen om att kandidatländerna skall integreras i den europeiska ekonomin är framför allt ett rörligt mål. Europeiska unionen är i själva verket ännu inte politiskt och ekonomiskt fullbordad och har inte heller avslutat den socialpolitiska utvecklingen. Samarbetet inom Ekonomiska och monetära unionen, som bildades av elva medlemsstater 1999 och som i dag utvidgats till tolv, har just inletts och kommer i hög grad att förstärka integrationen av de nationella ekonomierna. EU:s 15 medlemsstater beslutade vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 att sätta fart på strukturreformerna för att anpassa sina ekonomier till de nya konkurrensproblemen, vilket bekräftades av Europeiska rådet i Stockholm i mars 2001.

2.6. Ekonomiska och sociala kommittén har fokuserat på tre viktiga utmaningar som har direkt anknytning till dessa inledande kommentarer:

- En effektiv överföring av gemenskapens regelverk.
- Effektivare stödmeter.
- Förberedelser för en ny sammanhållning i en utvidgad union.

2.7. En utfrågning av företrädare för arbetsmarknadens parter och övriga intressegrupper i kandidatländerna⁽¹⁾ har gjort det möjligt att fördjupa analysen och rekommendationerna från kommittén, som härigenom kan beakta dessa företrädarnas värderingar. Vid utfrågningen rådde ett brett samförstånd om huvudlinjerna i detta yttrande.

3. En effektiv överföring av gemenskapens regelverk

3.1. Kandidatländernas förmåga att skapa en väl fungerande marknadsekonomi och klara konkurrensen på världsmarknaden fastställdes vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 som ett av kriterierna för medlemskap. Målsättningen vid förhandlingarna med vart och ett av kandidatländerna är att säkerställa en komplett överföring av gemenskapens regelverk, eftersom man strikt vill begränsa omfattningen och varaktigheten av eventuella övergångsbestämmelser efter anslutningen. Att överföra gemenskapens regelverk och att på ett effektivt sätt tillämpa det är en stor utmaning för kandidatländerna. Inre marknadens integration är faktiskt redan betydande, och den grundar sig på en omfattande gemensam lagstiftning (uppskattad till cirka 80 000 sidor) som ofta är av sent datum. Den europeiska samordningen har blivit mycket striktare i och med att Ekonomiska och monetära unionen inrättades 1999. Man har beslutat att de nya medlemsstaterna skall ingå i EMU, utan politisk möjlighet att ställa sig utanför ("opting out"), så snart de uppfyller de ekonomiska kriterierna.

3.2. Att uppskatta vilka insatser som krävs

3.2.1. Överföringen av gemenskapens regelverk kommer att försvåras av det stora antalet kandidatländer och deras geografiska skillnader samt skillnaderna i utvecklingsnivå och de samhälleliga kraven.

3.2.1.1. Antalet kandidatländer är stort: EU förhandlar i nuläget med tolv kandidatländer, och Turkiet erkändes som det trettonde kandidatlandet vid Europeiska rådets möte i Helsingfors 1999 (även om en förutsättning för att inleda anslutningsförhandlingarna med Turkiet är att vissa villkor uppfylls som har anknytning till de politiska kriterier som fastställdes i Köpenhamn).

3.2.1.2. Det finns stora geografiska skillnader mellan kandidatländerna: Storleksskillnaderna är mycket påtagliga (från Maltas 400 000 invånare till Polens 38,7 miljoner och Turkiets 64,3 miljoner), och likaså de regionala skillnaderna: Tio av kandidatländerna återfinns i Central- och Östeuropa (Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Estland, Lettland, Litauen, Slovenien, Rumänien och Bulgarien) och tre i Medelhavsområdet (Cypern, Malta och Turkiet).

⁽¹⁾ Konferensen "Mot ett partnerskap för ekonomisk tillväxt och sociala rättigheter", som anordnades i Ekonomiska och sociala kommitténs lokaler den 14–17 november 2000.

3.2.1.3. Skillnaderna i utvecklingsnivå är mycket accentuerade, med en levnadsstandard som i genomsnitt motsvarar 40 % av genomsnittet i gemenskapen: De 13 kandidatländernas befolkning (170 miljoner invånare) motsvarar 45 % av befolkningen i EU-15, men deras BNP motsvarar i statistiska termer endast 6,7 % av EU:s BNP; dessutom är skillnaderna mellan kandidatländerna mycket stora (en skillnad som är större än storleksordningen ett till tre mellan kandidatländerna).

3.2.1.4. Anslutningen får även samhälleliga följder: Den ekonomiska integrationen av kandidatländerna i EU kommer att medföra radikala förändringar i dessa länder vad gäller de grundläggande ekonomiska förutsättningarna och konjunkturanpassningen, de ekonomiska aktörerna (företag, löntagare och konsumenter), de administrativa institutionerna och rättsväsendet. De aktuella förhandlingarna gör det möjligt att fastställa reglerna och hur de skall tillämpas, men påverkar däremot mindre den ekonomiska och sociala utvecklingen och de administrativa, rättsliga och samhälleliga ("institution building") förändringar som krävs för att överföringen av gemenskapens regelverk skall lyckas. Alla komponenter i det civila samhället bör ingå i reformerna.

3.2.2. Även andra faktorer bör emellertid bidra till att underlätta överföringen av gemenskapens regelverk:

3.2.2.1. När det gäller flertalet av kandidatländerna rör det sig om marknader av begränsat omfång, vilket kan göra det lättare att åstadkomma förändring.

3.2.2.2. Gemenskapsinvesteringarna, som i hög grad ökat i dessa länder, bidrar även till att exportera ett "EU-referenssystem" och att i större omfattning sprida det (genom underleverantörer m.fl.).

3.2.2.3. Den rättsliga kontrollen av hur gemenskapens lagstiftning överförs kan avslutningsvis baseras på tydliga och mätbara gemenskapskriterier, vilket underlättar bedömningen av de skilda förhållandena.

3.3. Att utgå från den pågående utvecklingen

3.3.1. En lång anpassningsprocess med avseende på kandidatländernas ekonomier har tagit form sedan föranslutningsprocessen inleddes efter beslutet i Essen 1994, med Europaavtalen, partnerskapen för anslutning, de särskilda strukturpolitiska åtgärderna inför anslutningen (Phare-programmet för institutionsbyggande och investeringsstöd, Ispa-programmet för investeringar i miljö- och transportinfrastruktur och Sapard-programmet för stöd till jordbruks- och landsbygdsutveckling) och med kandidatländernas deltagande i en mängd gemenskapsprogram. Målsättningen var att man i dessa länder skulle påskynda utvecklingen av en marknadsekonomi som kunde stå emot konkurrenstrycket från inre marknaden och utrikeshandeln i en europeisk union som står öppen mot omvärlden. Övergången till marknadsekonomi i länderna i Central- och Östeuropa tydliggjorde till en början eftersläp-

ningarna i konkurrenskraft till följd av planekonomin (något man redan sett i samband med att den östtyska ekonomin skulle integreras), vilket ledde till ett markant inflationstryck, produktivitetsminskningar och ökad arbetslöshet.

3.3.1.1. Men denna svåra inledning har särskilt i de länder som drivits på reformprocessen och omorienterat sin handel följts av en tydlig ekonomisk återhämtning när väl effekterna av omstrukturerings- och de privata investeringarna slagit igenom. En känslig punkt i de flesta kandidatländerna är arbetslösheten, som oundvikligen har ökat till följd av de pågående ekonomiska omstrukturerings- och omorganiseringarna. En prioriterad uppgift för att påtagligt minska arbetslösheten är att få arbetsmarknaden att bättre reagera på tillväxtökningen, något som redan har skett i de kandidatländer som nått längst i reformarbetet, däribland Ungern och Slovenien.

3.3.2. Kommissionen rapport från den 8 november 2000 visar att många framsteg har gjorts när det gäller att förbättra den ekonomiska stabiliteten, produktiviteten och sysselsättningen i den privata sektorn. Enligt rapporten är Cypern, Malta, Estland, Ungern, Polen, Tjeckien och Slovenien i dag marknadsekonomier som kan ansluta sig till Europeiska unionen inom en snar framtid, dock med förbehåll för varierande men generellt sett positiva kommentarer om situationen i varje land. Lettland, Litauen och Slovakien anses också vara fungerande marknadsekonomier och bör kunna bli EU-medlemmar på medellång sikt, under förutsättning att de fördjupar de pågående reformerna. Däremot måste Bulgarien, Rumänien och Turkiet fortsätta sina reformer eller helt enkelt påbörja reformer för att uppfylla de ekonomiska kriterierna för EU-medlemskap vid en ännu okänd tidpunkt (Turkiet måste uppfylla de politiska kriterierna innan anslutningsförhandlingar kan inledas). Man kan konstatera att de framsteg som kommissionen påvisat totalt sett öppnar vägen för sju och kanske tio länder att inom kort ansluta sig till EU, sannolikt från och med 2004 för länderna med bäst förutsättningar.

3.3.3. Vid sidan av den ekonomiska tillväxten, som förra året generellt uppskattades till cirka 4 % årligen, är framstegen särskilt tydliga i handeln med EU, som årligen ökat med 20 % sedan 1993 och som för närvarande i genomsnitt utgör 60 % av dessa länders utrikeshandel (en andel som motsvarar handeln mellan de 15 EU-länderna). Kandidatländerna har blivit EU:s andra handelspartner efter USA. Handeln med dessa länder kännetecknas än i dag av EU:s stora handelsöverskott, som 1999 översteg 25 miljarder euro, dvs. nästan en fjärdedel av gemenskapens export till Central- och Östeuropa.

3.3.4. De följande bedömningarna och rekommendationerna, som främst bygger på utfrågningar av representanter för näringsliv och samhälle i kandidatländerna, presenteras översiktligt och visar de viktigaste intervjuresultaten. De måste givetvis nyanseras med hänsyn till de stora skillnaderna mellan de olika kandidatländerna.

3.3.5. Kommittén konstaterar att denna positiva utveckling i handeln bland annat beror på följande framsteg i flera kandidatländer:

- Kandidatländerna har accepterat förändringarna och anpassningen till inre marknaden.
- Arbetsmarknadsorganisationerna, fackförbunden och konsumentorganisationerna har blivit starkare.
- Samtidigt som det skett en produktivitetsökning har det växt fram en ny företags- och förvaltningskultur.
- En kraftig ökning av de internationella investeringarna kan iakttas.
- Infrastrukturerna och produktionsapparaten har moderniserats.
- Tjänstesektorn (bankerna, försäkringsbolagen, handeln och den audiovisuella industrin) har utvecklats.
- Samarbetet i fråga om tekniska standarder har ökat.

3.4. Att satsa på att lösa de största problemen

3.4.1. Diverse frågeformulär och hearingar har gjort det möjligt för kommittén att få kännedom om nedanstående problem och förseningar i kandidatländerna. Detta betyder dock inte på något sätt att dessa problemområden kännetecknar dagens situation i samtliga kandidatländer. Kandidatländerna har gjort och gör fortfarande stora framsteg, och endast i de länder som släpar mest efter möter man samtliga nedanstående problem. Med hänsyn till detta påpekande i fråga om hur uppgifterna skall tolkas har kommitténs utfrågningar visat att de viktigaste kvarstående problemen — förutom svårigheterna med och kostnaderna för att uppfylla normer — rör följande:

3.4.1.1. Förseningar i moderniseringen av strukturerna (produktionsapparaten, arbetskraftens utbildning och kvalifikation, finanssystemet, distributionsnäten, de administrativa strukturerna och rättsväsendet, transport- och kommunikationsinfrastrukturerna).

3.4.1.2. Förseningar när det gäller anpassning av lagstiftningen (restriktioner i kapitalrörelserna, bristande överensstämmelse med EU:s tekniska normer och bokföringsnormer, brister i skyddet av immateriella och industriella rättigheter, miljöskyddsproblem, risker för att det uppstår en underjordisk ekonomi).

3.4.2. Aktörerna inom näringsliv och samhälle i kandidatländerna tar oftast upp följande problem:

3.4.2.1. Generellt sett: bristande konkurrensförmåga i samband med en ökad konkurrens, komplexiteten när det gäller att tillämpa gemenskapens bestämmelser, begränsningar i EU-stödet, företagens svårigheter att utvecklas, i synnerhet de små och medelstora företagens (avsaknad av kapital och kredittillgång).

3.4.2.2. På handelsområdet: underskottet i handeln med EU, och även begränsningarna i tillgången till EU-marknaden för jordbruksprodukter, vilka inte omfattas av öppnade marknader.

3.4.2.3. På det sociala området: behovet av att anpassa arbetskraften, som ofta är för stor inom jordbruket men otillräcklig inom övriga sektorer, oron för kunskapsflykt samt problemen med att införa och anpassa sociala trygghetssystem och se till att dessa fungerar väl.

3.4.3. De problem som aktörerna inom näringsliv och samhälle i EU oftast nämner förefaller mer påtagliga för exportörerna än för investerarna på fältet. Det rör sig om följande:

3.4.3.1. Generellt sett: problem med bristande rättssäkerhet och institutionell kapacitet hos myndigheterna i kandidatländerna (förfarandena är alltför byråkratiska och överklagandeförfaranden saknas; kontrollmyndigheterna är inte tillräckligt kompetenta och självständiga; tullmurar byggs åter upp; effektiviteten hos vissa tillsyns-, standardiserings- och certifieringsmyndigheter är bristande; det finns problem när det gäller bestämmelserna om ömsesidigt erkännande, och det förekommer bedrägerier och korruption).

3.4.3.2. På det ekonomiska området: skatterna är höga och systemet komplext, begränsningar utan anknytning till tulltaxan samt tekniska och administrativa hinder inom handeln kvarstår, bristande insyn i privatiseringsprogrammen, svårigheter att förutse effekterna av de rättsliga och skattemässiga bestämmelserna, viss prisreglering sker alltjämt, om än i begränsad omfattning.

3.4.3.3. På det konkurrenspolitiska området: begränsningar i etableringsfriheten, begränsningar för etablering (licenser, filialer), köp av fast egendom begränsas (även om dessa begränsningar kan undvikas om man öppnar en filial), statsstödet nivå inom vissa sektorer som har problem med anpassning och konkurrenskraft, bristande tillträde till de offentliga upphandlingssystemen, oegentlig praxis (prisdumpning, som trots allt ligger på en ganska låg nivå på grund av öppenheten i samband med förfarandet samt svartarbete och bristande respekt för miljökrav).

3.5. Att målinrikta återstående prioriterade projekt

3.5.1. Kommitténs utfrågningar visar att följande projekt i kandidatländerna bör prioriteras:

3.5.1.1. Generellt sett: befästa de framsteg som redan gjorts (den ekonomiska förvaltningen, produktiviteten, kvaliteten på varor och tjänster, företagskulturen och konsumentupplysningen), under direkt medverkan av det civila samhället.

3.5.1.2. På det ekonomisk-politiska området: förstärka den makroekonomiska stabiliteten, avskaffa hindren för handel med varor och tjänster, fullfölja och påskynda privatiseringarna, utveckla fri prissättning, skattereformer till stöd för marknadsekonomin, iakttä disciplin i valutafrågor, ett pålitligt system för skydd av immateriella och industriella rättigheter, stödja de små och medelstora företagen, gå över till EU-normer samt ömsesidig certifiering och ömsesidigt erkännande, förbättra miljöskyddet.

3.5.1.3. På de politiska strukturernas område: förstärka reformerna av stat, förvaltning och rättsapparat, förstärka konkurrenspolitiken, godkänna OECD:s och Europarådets metoder för att bekämpa korruption (civilrättslig respektive straffrättslig konvention om korruption).

3.5.1.4. På de ekonomiska strukturernas område: stärka ställningen för oberoende och representativa arbetsmarknadsorganisationer, modernisering av den industriella strukturen, handels- och finansstrukturerna och jordbruksstrukturen (med nya ömsesidiga koncessioner i handelsutbytet), samt anpassning av infrastruktur för transporter, energi och telekommunikationer, särskilt gränsöverskridande infrastrukturer dels mellan olika kandidatländer, dels mellan kandidatländerna och EU.

3.5.1.5. På det sociala området: övertagande av EU:s sociallagstiftning, utveckling av en social dialog, kamp mot den svarta ekonomin.

4. Effektivare stödmetoder

4.1. Det stöd som syftar till ekonomisk uppbyggnad i kandidatländerna kommer att kräva en anpassning av metoderna utifrån fyra målsättningar: omorientering av gemenskapsstödet, intensifiering av utbildningsinsatserna, förbättring av utvärderingsrapporterna och deltagande i vissa av EU:s åtgärder.

4.2. Att optimera gemenskapsstödet

4.2.1. Det gemenskapsstöd som fastställdes i Berlin i mars 1999 för perioden 2000–2006 i Agenda 2000 ligger fortfarande inom ramen för gemenskapens budgettak på 1,27 % av BNP. Stödet till åtgärderna inför anslutningen beräknas för perioden att uppgå till cirka 20 miljarder euro och, från och med 2002, till cirka 50 miljarder för nya medlemsländer. Det är ett betydande belopp, men det räcker självfallet inte till att helt och hållet täcka de berörda ländernas utvecklingsbehov och åtgärda deras eftersläpning.

4.2.2. Europeiska unionen bör inte tro att unionen frigjort sig från skyldigheten att ge ekonomiskt stöd till kandidatländerna bara för att Agenda 2000 antagits: Kommittén anser att det viktigaste nu är att EU inriktar sitt stöd på att skapa en effektiv marknadsekonomi genom att eftersträva en katalysatoreffekt och främja privata investeringar, vilket är det enda sättet att få fart på ekonomin. Kommittén vill framhålla att detta bland annat kräver följande:

4.2.2.1. Man bör först och främst utveckla samarbetet med aktörer i näringsliv och samhälle kring de nationella programmen för anpassning till gemenskapens regelverk och utnyttjande av gemenskapsstöden, genom att man samråder med dessa aktörer om utformning, genomförande, uppföljning och utvärdering av åtgärderna.

4.2.2.2. Kontrollen över stödets effekter på den ekonomiska utvecklingen bör förstärkas, bland annat genom partnerskap med aktörerna inom samhälle och näringsliv.

4.2.2.3. Reglerna för företagets verksamhet bör moderniseras, bland annat genom att man påskyndar reformen av den offentliga administrationen och säkerställa att domstolarna är kompetenta, effektiva och självständiga (vilket motiverar en fortsatt utveckling av vänortssamarbetet mellan nationella förvaltningar i EU och kandidatländerna).

4.2.2.4. Man bör se till att stödprogrammen i högre grad främjar en transnationell dimension och att de stärker kandidatländernas mellanregionala samarbete sinsemellan.

4.2.2.5. Man bör utveckla de nödvändiga offentlig-privata partnerskapen, särskilt inom projekt som rör de transeuropeiska näten (t.ex. transporter, energi, telekommunikationer och miljö).

4.2.2.6. Förutom att kontrollera att gemenskapsstödet är förenligt med konkurrensreglerna är det också viktigt att se till att stödet verkligen blir resultatbaserat i fråga om gemensam disciplin, rättssäkerhet för personer, varor, transaktioner och investeringar samt intensifierad kamp mot oegentligheter, bedrägeri, korruption och den svarta ekonomin.

4.2.2.7. Man bör se till att det utvecklas ett starkt och välkontrollerat system för finans- och bankväsende, något som är särskilt viktigt.

4.2.3. Det vore för övrigt värdefullt att underlätta en kombination av gemenskapsstöd och nationellt stöd från medlemsstaterna för att öka finansieringen av vissa projekt. På så sätt kan man motverka gemenskapsstödet begränsade storlek och göra det möjligt att ytterligare koncentrera stödet från EU eller medlemsstaterna till vissa prioriterade projekt.

4.2.4. ESK betonar slutligen att EU på sikt måste minska snarare än öka biståndet utan återbetalningsskyldighet, vilket skulle syfta till ett total minskning av det offentliga stödet i den europeiska ekonomin. Bistånd utan återbetalningsskyldighet bör därför kompletteras med lån till låg ränta, räntesubventioner, lånegarantier och medfinansiering samt en bättre samordning mellan strukturfondsstöd och lån från Europeiska investeringsbanken, banker och finanssektorn.

4.3. Att utöka utbildningsinsatserna

4.3.1. Uppbyggnaden i kandidatländerna kommer också att kräva stora utbildningsinsatser, där aktörer i näringsliv och samhälle i medlemsstaterna kommer att spela en nyckelroll genom att tillsammans med sina kolleger i kandidatländerna utforma samarbetsavtal och avtal om ömsesidig hjälp, genom att informera dem om deras rättigheter och skyldigheter i anslutning till gemenskapens regelverk, och genom att hjälpa dem att anpassa sig utifrån sina egna speciella behov.

4.3.2. Dessa utbildningsinsatser från arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper — som redan genomförts med gemenskapsstöd, framför allt inom ramen för Phare-programmet — bör ske genom tjänsteresor av sakkunniga, praktikperioder och utbyten. De bör bidra till att integrera alla anpassningsfaktorer och särskilt följande:

- Stödja en lagstiftning som gynnar privata initiativ.
- Sprida ett gemensamt "EU-referenssystem".
- Lära ut god användning av EU:s rättsliga verktyg, till exempel Europapatent, EG-märkning, EG-certifiering.
- Utforma avtal om ömsesidigt erkännande.
- Främja den sociala dialogen.

4.4. Att förbättra utvärderingsrapporterna

4.4.1. Kommissionen utarbetar varje år tillsammans med kandidatländernas myndigheter rapporter om framstegen i

fråga om överföringen av gemenskapslagstiftningen; den senaste rapporten lades fram den 8 november 2000.

4.4.2. Ekofinrådet beslutade i november 2000 att även diskutera vissa särskilt betydelsefulla aspekter av kandidatländernas ekonomiska politik, särskilt de ekonomiska programmen och ländernas finanspolitik, för att knyta dem allt närmare den verksamhet som är praxis inom EU (ekonomiska prognoser, meddelanden om nationalräkenskaperna, statsfinansernas stabilitet m.m.). Kommittén stöder detta initiativ som även innebär att kandidatländerna görs mer delaktiga i Cardiffprocessen, vilken syftar till att förstärka inre marknadens ekonomiska flöde och anpassa marknaderna för tjänster och kapital.

4.4.3. Ekonomiska och sociala kommitténs möten med representanter för näringsliv och samhälle i kandidatländerna innebär ofta en möjlighet att få information från aktörer på plats som skiljer sig mycket från informationen i de officiella rapporterna, framför allt på följande punkter: reformernas utveckling och framsteg, tillämpningen av ny lagstiftning, förseningar i överföringen av lagstiftning, konkurrensproblem och eventuella hinder för inre marknaden. Diskussionen om medlemskap i Europeiska unionen och om framstegen, förutsättningarna och villkoren för anslutning måste bli ett centralt inslag i det civila samhället genom en ständig dialog med det civila samhällets organiserade företrädare. Kommittén rekommenderar därför att aktörer från näringsliv och samhälle skall delta i utarbetandet av dessa rapporter för att man bättre skall kunna ta ställning till den verkliga utvecklingen av reformerna och de framsteg som görs t.ex. vad gäller tillämpningen av den nya lagstiftningen, hinder osv.

4.4.3.1. Av samma skäl borde Europeiska kommissionen se till att i sina utvärderingsrapporter ta med analyserna och rekommendationerna dels från de årligen återkommande konferenser som anordnas av Ekonomiska och sociala kommittén i samarbete med arbetsmarknadens parter och övriga intressegrupper i kandidatländerna, dels från de bilaterala gemensamma rådgivande kommittéer som inrättats med flertalet kandidatländer. De offentliga myndigheterna i de kandidatländer som ännu inte föreslagit att en gemensam rådgivande kommitté skall inrättas borde göra detta omgående.

4.5. Att redan nu associera kandidatländerna till vissa gemensamma politikområden

4.5.1. Det skulle vara lämpligt att redan under föranslutningsperioden göra kandidatländerna delaktiga och börja förbereda dem i praktiken på genomförandet av gemenskapspolitiken, och redan nu försöka få begränsade, men verkliga anslutningsområden att fungera. På så vis skulle det bli lättare att skynda på förhandlingarna och utarbeta en skräddarsydd tidsplan för varje anslutning.

4.5.2. Ett bra exempel på detta tillvägagångssätt är de avtal om ömsesidigt erkännande av industriprodukter (PECA, protokollet om europeisk bedömning av överensstämmelse) som Europeiska kommissionen nyligen undertecknade tillsammans med Ungern, Tjeckien och Lettland. Dessa avtal borde utvidgas till att omfatta fler kandidatländer.

4.5.3. Man kan även anföra kandidatländernas fullständiga anslutning, som man enats om vad gäller det europeiska området för forskningsverksamhet och särskilt det sjätte ramprogrammet.

4.5.4. ESK stöder för övrigt kommissionens förslag, som kommittén själv formulerat i ett tidigare yttrande om utvidgningens inverkan på den inre marknaden, om att låta de samordningscentra och kontaktpunkter för den inre marknaden som redan inrättats i de 15 medlemsstaterna även omfatta kandidatländerna, för att bidra till bilaterala lösningar på de problem som fortfarande kan uppstå i handeln länderna emellan.

4.5.5. Detta tillvägagångssätt kan även användas för den gemensamma tullpolitiken, eftersom de flesta nya kandidatländerna i och med inträdet i EU kommer att gränsa till ett tredje land.

4.5.6. Kommittén stöder också de förslag som Europeiska kommissionen lade fram i januari 2001 om att kandidatländerna skall bli medlemmar i Europeiska miljöbyrån under 2001.

4.5.7. Kommittén vill också rikta uppmärksamheten mot att kandidatländerna måste ges möjlighet att redan före medlemskapet ansluta sig till gemenskapspatentet så snart detta antas av Europeiska unionen (utan att det på något sätt gör det mer komplicerat för de nuvarande medlemsstaterna att anta detta gemenskapspatent). Om systemet med gemenskapspatentet inte skulle gälla för kandidatländerna, skulle dessa länder inte kunna beaktas vid utfärdande av nya patent. Härigenom skulle det visa sig omöjligt att i ett senare skede låta dem omfattas av de gemenskapspatent som utfärdats före deras anslutning, på grund av begränsningsreglerna inom lagstiftningen om intellektuell och industriell äganderätt, vilka innehåller förbud mot att i ett senare skede lägga till andra länder än dem för vilka patentet ursprungligen utfärdats. En sådan situation skulle vad gäller många gemenskapspatent skapa en klyfta på den utvidgade inre marknaden, vilket skulle motverka de fördelar som med rätta tillskrivs denna form av patent.

4.5.8. Kommittén ställer sig slutligen bakom att kandidatländerna ansluter sig till de mål som Europeiska unionen satt upp för de internationella handelsförhandlingarna, vilket motiverar en intim samordning mellan kommissionen och kandidatländerna, i syfte att öka Europeiska unionens tyngd på den internationella arenan.

5. Att lägga grunden till en ny sammanhållning i en utvidgad union

5.1. Utvidgningen kommer till viss del att förändra förutsättningarna för den inre sammanhållningen, samtidigt som EU beslutat sig för att fortsätta arbetet med en fördjupning av denna sammanhållning, ett arbete som är långt ifrån avslutat. Strävan efter en optimal sammanhållning kommer att försvåras i och med kandidatländernas förseningar och skillnader i utveckling, som i de flesta fall endast delvis kommer att kunna åtgärdas före den verkliga anslutningen. Dessa skillnader kommer till stor del att finnas kvar under de första åren, eller till och med de första decennierna efter anslutningen. EU kommer alltså efter utvidgningen att få lära sig att leva med mycket större skillnader mellan medlemsstaterna och regionerna på det ekonomiska planet, och måste försöka hitta vägar för att både anpassa sig och stegvis åtgärda dessa skillnader. Varken Agenda 2000, som antogs i Berlin 1999, eller den omarbetning av fördraget som blev resultatet av överenskommelsen i Nice i december 2000, räcker för att lösa konflikten mellan utvidgning och fördjupning om de inte ingår i en mer omfattande omorganisation. Därför bör nya åtgärder vidtas i syfte att fullt ut associera kandidatländerna, förenkla gemenskapens lagstiftning, samordna nationella myndigheter när det gäller gemensamma uppdrag, konsolidera EMU och tillsammans stärka konkurrenskraften för Europa som lokaliseringsort.

5.2. Att förenkla gemenskapens lagstiftning

5.2.1. Överföringen av gemenskapslagstiftningen i kandidatländerna försvåras av lagstiftningens komplexitet. I stället för att som det var tänkt förenkla lagstiftningen i Europa fortsätter EU i dag att utfärda bestämmelser som är alltför komplicerade för användarna och alltför utspridda, eller till och med motsägelsefulla, för att utgöra en verkligt sammanhängande helhet, och som alltför ofta överlappar gällande nationella bestämmelser i stället för att verkligen harmonisera dem.

5.2.2. Medlemsstaterna är å sin sida inte tillräckligt disciplinerade vad gäller tillämpningen av gemenskapslagstiftningen, och förseningar i överföringen av lagstiftningen och rättsliga tvister med kommissionen och EU-domstolen fortsätter att öka. De nuvarande 15 medlemsstaterna föregår därmed inte med gott exempel för kandidatländerna.

5.2.3. Det är därför nödvändigt att göra gemenskapens verksamhet mer effektiv genom att förbättra tillämpligheten och kvaliteten på lagstiftningen och förstärka kontrollerna av hur gemenskapsbestämmelserna tillämpas. Tanken är att befästa den inre marknadens funktion på ett hållbart sätt genom att förenkla överföringen av gemenskapslagstiftningen till kandidatländerna och genom att klara upp rättsliga tvister.

5.2.4. I detta hänseende framhöll kommittén i ett yttrande i oktober 2000⁽¹⁾ att det är nödvändigt att införa ett flerårigt program för att förenkla lagstiftningen. Detta program skulle innehålla uppförandekodexar för institutionerna och medlemsstaterna själva (ESK har föregått med gott exempel genom att anta en egen uppförandekodex) och lägga grunden till en förstärkt dialog med representanter för dem som tillämpar lagstiftningen, en oberoende analys av konsekvenserna av kommissionens projekt innan de genomförs, en systematisk granskning av möjliga alternativ till lagstiftning, t.ex. frivilliga överenskommelser, avtal, självreglering eller samreglering mellan de berörda parterna samt effektiva uppföljningsmetoder (resultattavlor, årsrapporter) som gör det möjligt att jämföra bästa metoder.

5.2.5. Kommittén skulle vilja att kandidatländerna också deltog i detta program för en förenklad lagstiftning och att även de antar uppförandekodexar och främjar dialogen på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt.

5.3. Att samordna nationella myndigheter

5.3.1. Kommittén understryker att förenklingen av lagstiftningen måste gå hand i hand med ökade kontroller och överföring, av lagstiftning som ger medlemsstaterna ett större ansvar. Europeiska kommissionen kommer inte ensam att kunna säkerställa en god förvaltning av den inre marknaden samtidigt som man måste förstärka kraven på säkerhet och kontroll.

5.3.2. Kommittén ställer sig därför positiv till att myndigheterna i medlemsstaterna direkt deltar i förstärkningen av olika kontroller på plats genom att anta gemensamma metoder som bör godkännas av kommissionen. Kandidatländerna bör också få möjlighet att delta, vilket skulle vara det bästa sättet för dem att öka sina kunskaper inför sin framtida anslutning. Det handlar alltså om att, i stil med den gemensamma marknadens samordningscentra som nyligen inrättats i alla 15 medlemsstater, utveckla ett samarbete mellan nationella myndigheter som verkar i enlighet med den inre marknadens behov. Detta samarbete borde främst utvecklas inom konkurrenspolitiken, på området för miljöskydd, varu- och livsmedelsskydd, hälsa och arbetarskydd samt kampen mot skatte- och handelsbedrägerier.

5.3.3. Kommissionen skulle därmed kunna koncentrera sig på att grundligt övervaka dessa decentraliserade kontroller och se till att de genomförs på rätt sätt. Kommissionen bör även ges befogenhet att direkt ingripa för att åtgärda eventuella brister i de nationella administrationerna. I perspektivet av en union med trettio medlemmar och med mycket olika nationella administrationer skulle dessa ingripanden av kommissionen

motivera inrättandet av gemenskapsinspektioner, framför allt vad gäller kontroll och bekämpning av bedrägerier med konsekvenser på europeisk nivå.

5.3.4. Vad beträffar tullpolitiken uppmärksammar kommittén målsättningen att säkerställa identiska förfaranden vid unionens yttre gränser till följd av avskaffandet av de inre gränskontrollerna. Denna målsättning skulle kunna öppna vägen för ett förstärkt samarbete mellan nationella myndigheter, och vid tiden för utvidgningen leda till en verklig förening av EU:s tullmyndigheter inom ramen för en enda gemenskapsadministration.

5.4. Att konsolidera EMU

5.4.1. Ekonomiska och monetära unionen, som helt integrerar de ekonomier som deltar i eurosamarbetet, har införts mycket lägligt när det gäller att ta sig an den utmaning som innebär att förstärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i ett utvidgat Europa. EMU kommer att befästa och fördjupa den ekonomiska integrationen efter utvidgningarna och oundvikligen stegvis dra till sig de nya medlemsstaterna.

5.4.2. Kommittén understryker vikten av att förstärka den ekonomiska samordningen i Ekofinrådet. Eurogruppen kommer i framtiden att spela en drivande roll och bör lägga upp sin organisation och verka enligt dessa nya förutsättningar. Inte bara finansministrarna utan även andra rådskonstellationer, t.ex. för sociala frågor, bör också diskutera de eventuella konsekvenserna av euron och ta dessa frågor i beaktande i sina beslut.

5.4.3. Ekofinrådet bör uppmuntra kandidatländerna att både ur rättslig och ekonomisk synvinkel lägga grunden för sitt framtida deltagande i EMU, bland annat genom att påbörja strukturella reformer i denna riktning (t.ex. oberoende centralbanker, ett område där man redan gjort stora framsteg). Kommittén skulle vilja att kandidatländerna utfäster sig att från och med anslutningen delta i det europeiska växelkursarbetet (ERM2), som följer på EMS (det europeiska monetära systemet), vilket kommer att säkerställa solida grunder för växelkursstabilitet på den utvidgade inre marknaden och utgöra ett första — obligatoriskt — steg mot deras deltagande i EMU i ett senare skede.

⁽¹⁾ "Förenklade bestämmelser på inre marknaden (OIM)", EGT C 14, 16.1.2001, s. 1.

5.5. Att tillsammans stärka Europas konkurrenskraft

5.5.1. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 gavs klartecken till en förstärkning av konkurrenskraften i Europa genom omfattande strukturella anpassningar i de olika medlemsstaterna. Detta mandat bör genomföras på ett beslutsamt sätt för att förstärka företagets konkurrenskraft, främja innovationer, hålla nere de gemensamma kostnaderna och de offentliga utgifterna, förbättra arbetsmarknadens funktion och sysselsättningsnivån samt garantera socialförsäkringssystemens hållbarhet.

5.5.2. Kommittén rekommenderar att kandidatländerna även knyts till de målsättningar som fastställdes i Lissabon och till utvärderingsrapporterna vid Europeiska rådets vårmöten:

- Att förstärka företagets konkurrenskraft, främja innovationer, hålla nere de gemensamma kostnaderna och de offentliga utgifterna, förbättra arbetsmarknadens funktion och sysselsättningsnivån samt garantera socialförsäkringssystemens modernisering.
- Möjliggöra en jämförelse mellan bästa metoder.

Kommittén gläder sig åt att Europeiska rådet i Stockholm i mars 2001 uttryckligen efterlyste att kandidatländerna knyts till dessa målsättningar.

5.5.3. Detta skulle uppmuntra dessa stater att påskynda reformerna och försätta dem i en situation med ömsesidiga samordningsvinster, inte bara dem emellan utan även i förhållande till de 15 medlemsstaterna. Alla kandidatländer kommer dessutom att ha alla möjligheter — särskilt på de områden där de har inlett nya reformer med nya medel och med en fast vilja att nå framgång, till exempel ekonomisk öppning och innovation — att uppnå samma nivå som de nuvarande EU-medlemmarna eller rentav kunna mäta sig med de bästa bland dem.

6. Slutsatser

6.1. Med utgångspunkt i de diskussioner som ESK fört med företrädare för arbetsmarknadens parter och övriga

intressegrupper, och med tanke på utvidgningen, understryker kommittén behovet av att öka ansträngningarna att överföra gemenskapslagstiftningen i kandidatländerna samt förstärka EU:s stödmeter och förbereda en ny ekonomisk sammanhållning i en utvidgad union.

6.2. Kommittén konstaterar att medlemsstaterna och kandidatländerna från och med nu delar en gemensam framtid, vilket utgör en anledning för Europeiska unionen och alla dess aktörer i samhälle och näringsliv att ge ett oavbrutet och effektivt stöd till alla de ansträngningar som kandidatländerna i ökande omfattning måste göra, för att skapa förutsättningar för ett med nödvändighet krävande medlemskap på den (om än inte fullbordade) integrationsnivå som unionen nått.

6.3. Kommittén konstaterar också att det är helt fel att påstå — efter Europeiska unionens tidigare beslut om Agenda 2000 och reformen av fördraget — att endast kandidatländerna behöver göra denna anpassning, eftersom förberedelserna inför en utvidgad union tvärtom kräver en djupgående anpassning av Europeiska unionen som går långt utöver de reformer av budget och institutioner som man redan enats om, för att klara de oöverskådliga konsekvenserna av denna utvidgning.

6.4. Kommittén anser att denna dubbla utmaning — för kandidatländerna och för medlemsstaterna — måste ses som en unik möjlighet att inleda en djupgående förnyelse av Europeiska unionen där alla kommer att vara vinnare, eftersom en sådan förnyelse leder till ekonomisk konkurrenskraft och socialt framåtskridande i ett Europa som är både större och starkare.

6.5. Det är av denna anledning som kommittén vill uppmana Europeiska unionen att från och med 2001 införa ett ambitiöst och samordnat flerårigt program som förberedelse inför utvidgningen, i syfte att effektivisera stödet till kandidatländerna samtidigt som man bland unionens nuvarande medlemsstater bör skapa de villkor som krävs för att bevara sammanhållningen i en utvidgad union. Ett sådant program bör omfatta medlemsstaterna och kandidatländerna, samtidigt som det civila samhällets ekonomiska och sociala aktörer ställs i frontlinjen. Syftet bör vara att slutföra programmet innan parlamentets och kommissionens nuvarande mandat löper ut.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHES

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning"

(2001/C 193/15)

Den 25 januari 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 9 april 2001. Föredragande var Campbell Christie.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog kommittén följande yttrande enhälligt.

1. Inledning

1.1. I och med andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning inleds diskussionen om EU:s sammanhållningspolitik efter 2006. Då kommer EU att ha utökats med upp till tio nya medlemsländer i Centraleuropa. Utgångspunkten för den andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning är en union med 27 stater, och i detta dokument tar kommissionen upp de utmaningar detta innebär för EU:s sammanhållningspolitik.

1.2. Av uppgifterna i den andra rapporten framgår det tydligt att utvidgningen innebär stora utmaningar för sammanhållningsinsatserna inom EU. Med få undantag är per capita-inkomsten i de central- och östeuropeiska kandidatländerna betydligt lägre än genomsnittsnivån i EU (den är inte ens hälften så hög). Dessa länder utmärker sig också genom en ekonomisk och social infrastruktur som inte uppfyller den moderna marknadsekonomins krav. Utvidgningen kommer oundvikligen att bli en stor utmaning för sammanhållningspolitiken, med tanke på EU:s skyldighet "att sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, inbegripet landsbygdsområdena" (artikel 158 i fördraget).

1.3. Utvidgningen är dock inte den enda utmaningen för sammanhållningspolitiken, vilket tydligt visas i den andra rapporten. En rad andra ekonomiska, sociala och geografiska förändringar påverkar det nuvarande EU med 15 medlemsländer (interna politikreformer, EMU, finansiella överväganden etc.) och väcker viktiga frågor inför en framtida omorientering av sammanhållningsinsatserna. Trots att EU:s sammanhållningsinsatser är mer eller mindre fastlagda för perioden fram till 2006, har kommissionen helt visst rätt i sitt förslag om att debatten om sammanhållningspolitiken efter 2006 bör inledas med offentliggörandet av den andra sammanhållningsrapporten.

1.4. Ekonomiska och sociala kommittén har delat upp kommentarerna till den andra sammanhållningsrapporten i två skilda arbeten. I den första delen, som utgörs av detta

yttrande, behandlas de grundläggande principerna för gemenskapens sammanhållningsinsatser för perioden efter 2006, och denna del är främst inriktad på de frågor som kommissionen vill ha svar på som förberedelse för den politik som skall föras efter 2006. Den kommer att tjäna som underlag för ESK:s bidrag till det forum om sammanhållning som kommissionen skall anordna den 21–22 maj 2001. Den andra delen av ESK:s arbete skall presenteras i ett senare, mer detaljerat yttrande, där vi kommer att granska den information och den analys som kommissionen lagt fram i den andra sammanhållningsrapporten.

2. Sammanhållningspolitikens roll

2.1. Den andra sammanhållningsrapporten beskriver tydligt vad utvidgningen kommer att kräva av EU:s sammanhållningsinsatser. Ända sedan Europeiska enhetsakten antogs har större social och ekonomisk sammanhållning varit en av Europeiska unionens grundläggande principer, och omfattande resurser har använts för att uppnå detta mål. Att utforma en sammanhållningspolitik som kan tillgodose behoven i ett EU med 27 länder är en stor utmaning, men detta får inte bli till men för EU:s åtaganden i fråga om social och ekonomisk sammanhållning eller stödet till den ekonomiska utvecklingen i alla EU:s missgynnade regioner, något som uttryckligen föreskrivs i artikel 158. Mot bakgrund av de utmaningar utvidgningen innebär, tycker ESK det är viktigt att den debatt om sammanhållningspolitikens framtid som håller på att ta fart förs med dessa mål för ögonen.

2.2. Utan tvivel kommer debatten om de framtida sammanhållningsinsatserna att koncentreras på följderna i resurshänsesende. Hur mycket kommer sammanhållningspolitiken att kosta och hur kommer ytterligare utgifter att finansieras? Detta är viktiga ekonomiska och politiska frågor. Dessa frågor får dock inte dölja den stora ekonomiska vinst som — både direkt och indirekt — blir följden av att EU:s missgynnade regioner får bättre ekonomiska framtidsutsikter och presterar mer.

Samtidigt som sammanhållningspolitiken ger en ekonomisk och social vinst som sträcker sig långt utanför mottagarregionernas gränser, måste den även bidra till att öka konkurrenskraften i EU som helhet. Detta mål kan endast uppnås om sammanhållningspolitiken riktas in på den ekonomiska och sociala utvecklingen i de berörda områdena, och därigenom stärker den ekonomiska kapaciteten i EU som helhet.

2.3. Av den andra sammanhållningsrapporten framgår att sammanhållningsinsatserna sedan 1988 har lett till en påtaglig minskning av de ekonomiska skillnaderna inom Europeiska unionen. I de tre minst utvecklade medlemsstaterna (Grekland, Spanien och Portugal) har den genomsnittliga per capita-inkomsten ökat från 68 % av EU-genomsnittet 1988 till 79 % av EU-genomsnittet 1999; det ursprungliga gapet har minskat med en tredjedel. Detta innebär en påtaglig förbättring för de fattigare medlemsstaterna och visar hur viktiga sammanhållningsinsatserna har varit i det förflutna och även fortsättningsvis kommer att vara.

2.4. Strukturfonderna har också spelat en viktig roll för att uppmuntra ekonomisk omvandling utanför mål 1-regioner, dvs. industriregioner på tillbakagång, landsbygdsområden och randområden, liksom med stödet till mänskliga resurser enligt mål 3 (tidigare mål 4). Även om det är svårt att exakt mäta effekterna av dessa åtgärder, har de haft avsevärda kvalitativa effekter. Detta beror på att den regionala ekonomiska utvecklingsprocess som krävs för att man skall komma i fråga för EU:s sammanhållningsstöd i sig har fungerat som en katalysator för att förbättra de ekonomiska prestationerna i många regioner. Medlemsstaterna har blivit tvungna att anta ett angreppssätt utifrån regional ekonomisk utveckling, med tyngdpunkten på koncentrerade insatser, programplanering av åtgärderna, partnerskap och additionalitet — ett angreppssätt som annars kanske inte hade slagit igenom och som har medfört stora ekonomiska och sociala fördelar. På så sätt har EU:s sammanhållningsinsatser legat till grund för ett "mervärde" i den ekonomiska omvandlingen i industriregioner på tillbakagång, landsbygdsområden och randområden.

3. Särskilda teman

3.1. Sammanhållningspolitikens roll i ett utvidgat EU med 27 medlemsstater och i en värld med snabba ekonomiska och sociala förändringar

3.1.1. Sammanhållningspolitiken har sedan 1988 utgjort en central programpunkt i Europeiska unionens strävan att uppnå "en allt fastare sammanslutning" mellan medborgarna. ESK anser att för att den europeiska samhällsmodellen skall kunna bevaras, är det nödvändigt att eftersträva ekonomisk

konvergens mellan EU:s regioner genom aktiva politiska insatser. Sammanhållningsinsatserna återspeglar och förstärker en samhällsmodell där både lika möjligheter och grundläggande sociala rättigheter — som garanteras av den nationella och gemensamma offentliga politiken — utgör centrala sociala och politiska värden. Dessa insatser syftar främst till att förbättra möjligheterna i missgynnade regioner — regioner vilkas relativa ekonomiska nackdelar mycket väl kan tänkas öka i takt med dels att de ekonomiska integrationskrafterna intensifieras såväl på världsnivå som på EU-nivå, dels att den teknologiska och sociala förändringshastigheten ökar. Den konstateras i den andra sammanhållningsrapporten, har dessa krafter sammantaget en tendens att leda till ojämn geografisk fördelning av näringsverksamhet — regioner som ligger närmast marknadens "kärna" gör de största vinsterna medan regioner i den ekonomiska och geografiska "periferin" får små eller inga vinster. EU:s sammanhållningsinsatser har i stor utsträckning syftat till att skydda de missgynnade regionerna mot potentiellt ekonomiskt skadliga och socialt splittrande konsekvenser som sammanhänger med den ekonomiska integrationsprocessen.

3.1.2. Utvidgningen innebär helt nya ekonomiska och politiska utmaningar för unionens sammanhållningsinsatser. Av andra sammanhållningsrapporten framgår att behoven av regional ekonomisk utveckling är mycket stora i kandidatländerna. Om dessa krav skall kunna uppfyllas måste unionen vidta hållbara och målinriktade sammanhållningsåtgärder som är skräddarsydda för de specifika ekonomiska utvecklingsbehoven i de nya medlemsstaterna. Särskild uppmärksamhet bör ges åt att främja kvinnornas roll för sysselsättningen.

3.1.2.1. Kommissionen bör dessutom utforska nya — och innovativa — metoder för att kunna anta utvidgningens utmaningar. Exempelvis kan det finnas utrymme för att knyta åtgärder under strukturfonderna närmare till investeringslån från Europeiska investeringsbanken och kapital från den privata sektorn. Detta kan ge en betydande potential för samordningsvinster, med större produktiva investeringar i kandidatländerna än som annars hade varit fallet.

3.1.3. Samtidigt måste EU:s sammanhållningsinsatser även fortsättningsvis bidra till att lösa de regionala problem som finns i de nuvarande 15 medlemsstaterna. Även om dessa insatser har nått stora framgångar under perioden efter 1988 kommer stöd i form av sammanhållningsinsatser även efter år 2006 att vara ett centralt inslag i den ekonomiska utvecklingen i de missgynnade regionerna i de nuvarande 15 medlemsstaterna. På samma sätt som sammanhållningsinsatserna i kandidatländernas regioner bör utformas för att bidra till att uppfylla dessa länders speciella behov av utveckling (behov som kan vara specifika för ländernas ekonomiska och sociala förutsättningar), måste även sammanhållningsinsatserna i missgynnade regioner i de nuvarande 15 medlemsstaterna efter 2006 anpassas till dessa regioners krav och prioriteringar vid den tidpunkten — även om de skiljer sig från de krav och prioriteringar som erhåller stöd via de nuvarande sammanhållningsinsatserna.

3.1.4. Många lärdomar har dragits när det gäller sammanhållningsinsatsernas effektivitet under perioden efter 1988, och de olika bestämmelserna om sammanhållningen har undan för undan anpassats i syfte att beakta dessa lärdomar. När det gäller de utmaningar som EU står inför, är det viktigt att framtida gemenskapspolitik återspeglar de erfarenheter som gjorts, att den omfattar de bra metoder som visat sig i tidigare resultat och att de förordningar som reglerar sammanhållningspolitiken utformas i linje med detta. Som ett led i detta uppmanar vi kommissionen att fortsätta utveckla och förbättra sina metoder för att kontrollera strukturfondsåtgärdernas effektivitet.

3.2. Sammanhållningen inom ramen för annan gemenskapspolitik

3.2.1. Det är viktigt att gemenskapspolitiken, så långt det är praktiskt möjligt, är konsekvent i fråga om målsättningar. Annars kommer politik på ett område att behöva åtgärda problem som uppstått genom politiska beslut på ett annat område. Politiska beslut måste samordnas på ett korrekt sätt, och det är därför viktigt att EU:s sammanhållningsåtgärder är inbördes konsekventa. Det går dock inte att undvika spänningar mellan olika typer av politik. Som konstateras i den andra rapporten bidrar makroekonomisk stabilitet exempelvis till att ekonomisk konvergens kan uppnås på nationell nivå, men när den nationella skattepolitiken begränsas i syfte att uppnå stabilitet (t.ex. genom tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten) blir det svårare för de enskilda staterna att finansiera åtgärder avsedda att uppnå ekonomisk konvergens på regional nivå. På samma sätt kan den inre marknaden bidra till att ett "centrum-periferimönster" i den ekonomiska utvecklingen även visar sig på gemenskapsnivå, trots att denna marknad har inneburit — och fortfarande innebär — fördelar i EU som helhet.

3.2.2. Konflikterna mellan målen på EU:s olika politikområden kan komma att bli ännu mer akuta. Det finns exempelvis stor oro bland jordbrukare och fiskare för att de aktuella reformerna av jordbruks- och fiskeripolitiken kommer att skapa betydande ekonomiska och sociala problem inom berörda områden. Dessa reformer kommer inte bara att få negativa effekter i vissa regioner i det nuvarande EU, utan kommer naturligtvis även att bli en bidragande orsak till regionala problem i kandidatländerna.

3.2.3. Det anses allmänt att utveckling på dessa politikområden krävs för att uppnå förbättringar när det gäller konkurrenskraft, miljöstandarder och produktionsnivå, något som gynnar EU som helhet. Dessutom krävs specifika reformer — till exempel i den gemensamma jordbrukspolitiken — för att EU skall kunna uppfylla sina internationella åtaganden. Det skulle vara både missriktat och ineffektivt för EU att undvika

vissa policybeslut endast för att de får effekter på sammanhållningen. Samtidigt är det helt visst rätt att föreslå att de som direkt gynnas av de politiska reformer som genomförs på EU-nivå — inbegripet utvidgningen — bör vara bereda att kompensera de regioner som i högsta eller relativt hög grad missgynnas av dessa politiska reformer, och de bör göra detta genom att bidra finansiellt till EU:s sammanhållningsinsatser.

3.3. Sammanhållningen inom ramen för nationell ekonomisk politik

3.3.1. Inrikespolitiken i medlemsstaterna är avgörande för utformningen av den allmänna omgivning som på ett betydande sätt påverkar de regionala ekonomiska framtidsutsikterna i EU. Därför är det viktigt att medlemsstaterna inser de regionala följderna av sin ekonomiska politik och — när så är möjligt — ser till att inrikespolitiken stärker den regionala ekonomiska konvergensen i stället för att undergräva den. Ett återkommande tema i kommissionens regionstudier har varit att visa att det på EU-nivå har skett en regional ekonomisk konvergens, medan det på medlemsstatsnivå har skett en regional ekonomisk divergens. Mycket av detta måste återspegla de negativa regionala följderna av medlemsstaternas ekonomiska politik. Kommittén föreslår att man vid en framtida översyn ägnar mer uppmärksamhet åt de regionala följderna av medlemsstaternas ekonomiska politik, och att man kommer med förslag om hur regionala ekonomiska effekter kan beaktas vid utformningen av medlemsstaternas ekonomiska politik i de fall där detta inte redan görs.

3.4. Reformen av sammanhållningspolitiken som ett led i förberedelserna inför utvidgningen

3.4.1. Att förbereda sammanhållningspolitiken inför utvidgningen är en viktig utmaning under perioden fram till 2006. I detta avsnitt koncentrerar vi oss på särskilda frågor som kommissionen har tagit upp för diskussion. Vi kommer att utveckla dessa frågor mer ingående i nästa skede av behandlingen.

3.4.2. De principer som ligger till grund för sammanhållningsinsatserna

3.4.2.1. ESK anser att de principer som alltsedan 1988 legat till grund för sammanhållningsinsatserna måste utgöra grunden för dessa insatser även efter utvidgningen — koncentration, programplanering, additionalitet och partnerskap. Under var och en av de tidigare programperioderna har dessa principer bidragit till att strukturfondernas mål har uppnåtts. När det gäller utvidgningen uppmanar vi kommissionen att utforma arrangemang som kan göra dessa principer mer effektiva.

3.4.3. De finansiella konsekvenserna av utvidgningen

3.4.3.1. En utökning av EU:s sammanhållningsinsatser i syfte att uppfylla de skyldigheter som en utvidgad union medför, kommer att kräva ökade ekonomiska anslag till denna politik. ESK inser att en ökning av sammanhållningsutgifterna sannolikt kommer att kräva mest av de rikaste medlemsstaterna, och att en större sammanhållningsbudget är en oundviklig konsekvens av utvidgningen. Det är icke desto mindre sant att utvidgningen ger alla medlemsstater ekonomiska fördelar — särskilt de dynamiska ekonomier som befinner sig i den inre marknadens kärntrupp. Till viss del kommer därför den ökade finansiella bördan som utvidgningen medför för dessa länder att uppvägas av ekonomiska fördelar som åtföljer utvidgningen. Kommittén instämmer i kommissionens åsikt att regionalpolitiken och sammanhållningspolitiken för att vara trovärdiga måste använda resurser som motsvarar behoven under rådande omständigheter⁽¹⁾.

3.4.4. Stöd till regioner med långsam utveckling (mål 1)

3.4.4.1. Ett av de största problemen som utvidgningen kommer att förorsaka hänger samman med kriterierna för mål 1-stöd efter 2006. Svårigheten är en följd av de förändringar av stödet inom ramen för mål 1 som kommer att uppstå om de nuvarande stödkriterierna bibehålls. Utvidgningen kommer att leda till en betydande minskning av den genomsnittliga per capita-inkomsten inom EU, och när regeln om 75 % per capita stärks kommer många av de nuvarande 15 medlemsstaternas regioner som nu får stöd inte längre att vara berättigade till sådant stöd efter det att den nuvarande programperioden löpt ut. En stor del av diskussionen inför utvidgningen kommer därför att handla om hur sammanhållningspolitiken skall utformas för att möta de särskilda behoven i missgynnade regioner i de nya medlemsstaterna, samtidigt som man även beaktar de kvarvarande behoven av ekonomisk utveckling i de missgynnade regionerna i de nuvarande 15 medlemsstaterna.

3.4.4.2. ESK håller med om att man i sammanhållningsinsatserna bör fortsätta att prioritera de regioner där utvecklingen är långsammare än genomsnittet i EU. Kommittén stöder även tanken att kriterierna för vilka regioner som skall vara berättigade till mål 1-stöd förblir öppna och omfattar hela EU, och att kommissionen även i fortsättningen ensam avgör vilka regioner som uppfyller kriterierna.

3.4.4.3. I sin rapport lägger kommissionen fram följande fyra förslag för den framtida mål 1-finansieringen. Vart och ett av dem innehåller olika lösningar på problem som kommer att uppstå efter utvidgningen.

- Strikt tillämpning av 75-procentsregeln: Regioner som inte är berättigade till men ändå är i behov av stöd skall kunna få stöd från andra arrangemang än mål 1.
- Samma som ovan, men med den skillnaden att två olika övergångsarrangemang utformas för att stödja de regioner som inte är berättigade till mål 1-stöd — ett för dem som hamnar under 75-procentsgränsen enligt nuvarande beräkningar, och ett för dem som hamnar under den på grund av att per capita-inkomsten sjunker till följd av utvidgningen.
- Gränsvärdet för BNP per capita sätts högre än 75 %, för att öka möjligheten till stöd för regioner med långsam utveckling som enligt nuvarande beräkningar inte uppnår detta gränsvärde.
- Två olika stödkriterier fastställs, ett för medlemsstaterna i det nuvarande EU och ett för kandidatländerna.

3.4.4.4. Alla förslagen har vissa aspekter som tilltalar ESK, även om inget av dem verkar vara idealiskt för att lösa de kommande problemen. ESK skall analysera förslagen mer ingående i nästa fas i arbetet med detta yttrande. Fram till dess gör kommittén följande kommentarer:

- ESK anser att en tudelad sammanhållningspolitik (enligt förslag 4) inte är önskvärd. Vi befarar att detta skulle leda till oönskade politiska och sociala spänningar inom EU och kunna skapa två "klasser" i EU-medlemskapet.
- Vi anser det inte vara lämpligt att de regioner som för närvarande är berättigade till mål 1-stöd och kommer att behöva stöd efter 2006 helt skall gå miste om sina möjligheter bara för att utvidgningen automatiskt innebär en minskning av EU:s genomsnittliga BNP per capita. Kommissionen beräknar att en strikt tillämpning av 75-procentsregeln i detta skede kommer att leda till att cirka hälften av den befolkning i dagens EU som är berättigad till mål 1-stöd då inte kommer att vara berättigad till stöd.
- Förslaget om att gränsen för mål 1-stöd skall vara högre än den nuvarande (75 % av BNP per capita) är fördelaktigt i fråga om insyn och objektivitet. Det ger dessutom en garanti för att regioner med fortsatt behov av sammanhållningsstöd kommer att kunna få detta till dess att en självbärande ekonomisk utveckling börjar. Detta är ytterst önskvärt. Det är dock svårt att sätta en ny gräns som inte påverkar principen om koncentration av sammanhållningsinsatserna. Det är viktigt att medlemsstaterna inte använder debatten om den nya gränsen för att uppnå en nivå som bäst passar deras egna regioner i stället för att beakta aspekter som rör hela EU.

⁽¹⁾ Andra sammanhållningsrapporten, slutsatser och rekommendationer, s. 37.

- Kommittén anser att det andra förslaget — att behålla 75-procentsgränsen men utforma övergångsarrangemang för att skydda de nuvarande stödmottagande regionernas intressen — har vissa förtjänster. De berörda regionerna skyddas mot en plötslig förlust av utvecklingsstöd, med allt vad detta skulle medföra för deras ekonomier. Detta innebär dock inte att dessa regioner slutgiltigt upphör att vara berättigade till stöd om deras BNP per capita överstiger 75-procentsgränsen, även om de även fortsättningsvis drabbas av nackdelar i fråga om ekonomisk utveckling. Vi tycker inte att detta är rätt.
- Kommittén inser inte varför man skulle behöva utesluta möjligheten till särskilda och koncentrerade instrument för regionalt stöd till regioner som tidigare var berättigade till mål 1-stöd men nu inte längre kräver den typ av stöd som i allmänhet ges under detta mål, exempelvis regioner där de grundläggande infrastrukturproblemen är lösta. Detta kunde ske genom att användningen av övergripande instrument utökades, t.ex. genom en ökning av de anslag till Europeiska socialfonden som är avsedda för den mänskliga dimensionen i sammanhållningsstödet (grundutbildning, vidareutbildning och omskolning) eller genom att utveckla gemenskapsinitiativ som rör särskilt allvarliga teknik- och investeringsproblem i dessa regioner.
- Kommissionen undrar om kriterierna för att fastställa fördelningen av finansiella resurser skall utökas till att omfatta sysselsättningsgraden. ESK befärar att det om en sådan parameter används finns en risk att helhetsbilden av regionerna förvrängs, eftersom vissa platser inom en region kan uppvisa ett (eventuellt tillfälligt) uppsving inom näringslivet. Den underliggande faran är att det uppstår regionala ekonomier i vilka en relativt liten och framgångsrik kärna omges av stora områden där de ekonomiska utvecklingsmöjligheterna är små. Den etiska grundtanken bakom mål 1 skall även fortsättningsvis vara förbättring av regionernas möjligheter till självbärande ekonomisk tillväxt, och även om sysselsättningsnivån är en parameter i detta sammanhang är det en parameter som lätt kan ge en ofullständig — för att inte säga felaktig — bild.

3.4.5. Utvidgningen och finansiella överföringar

3.4.5.1. De ekonomiska utvecklingsbehoven i kandidatländernas regioner med långsam utveckling skiljer sig i många hänseenden från behoven i många regioner med långsam utveckling i det nuvarande EU, regioner som 2006 kommer att ha dragit fördel av nästan två årtiondens sammanhållningsstöd. Dessutom finns det frågetecken när det gäller både kandidatländernas regioners kapacitet att absorbera det sammanhållningsstöd som finns tillgängligt inom ramen för de gällande reglerna, och de restriktioner som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Berlin om den högsta nivån för sammanhållningsstöd,

vilket antyder att de gällande mål 1-reglerna som passar de nuvarande 15 medlemsstaterna kanske inte är lämpliga för de nya medlemsstaterna. Följande frågor bör beaktas:

- Sammanhållningspolitiken måste skräddarsys för de särskilda villkor som gäller i de missgynnade regioner i kandidatländerna som är berättigade till stöd. De ekonomiska och sociala förhållandena i kandidatländerna är unika på många sätt, och kommissionen bör se till att politiken utformas med tanke på det.
- Det är av största vikt att de erfarenheter som har vunnits under 25 års sammanhållningsverksamhet återspeglas i den sammanhållningspolitik som skall utvecklas för den nya situationen efter år 2006.
- Nivån på det ekonomiska stöd som ges till regionerna i kandidatländerna kan behöva fastställas med hänsyn till a) regionens förmåga att utnyttja stödet och b) möjligheten till medfinansiering från den offentliga respektive den privata sektorn.

3.4.6. Yttersta randområdena, bergsregioner och öar

3.4.6.1. EU:s yttersta randområden, bergsregioner och öar — som har en extremt skör ekonomisk och social infrastruktur — kommer även fortsättningsvis att behöva beaktas särskilt i mål 1 i sammanhållningsinsatserna. Att sammanhållningsinsatserna reformeras till följd av utvidgningen får inte leda till att stödet till dessa ytterst känsliga områden försvagas. Kommittén välkomnar det åtagande att förbättra stödet till dessa regioner som Europeiska rådet gjorde i punkterna 55–57 i slutsatserna från toppmötet i Nice.

3.5. Stöd under mål 2

3.5.1. ESK har tagit del av kommissionens kommentarer om de problem som rör administrering av sammanhållningsinsatserna under mål 2, särskilt bristen på flexibilitet i de nuvarande arrangemangen och det faktum att statistik och annan information är begränsad, vilket i hög grad försvårar integreringen i processen för att avgöra vilka regioner som är stödberättigade. Kommissionen föreslår ett system med "indirekt områdesindelning" för regioner med strukturproblem som inte omfattas av mål 1. Enligt detta system skall de nationella regeringarna avgöra vilka områden som är stödberättigade på grundval av parametrar som fastställs av kommissionen (och som används inom vissa gemenskapsinitiativ). ESK har följande kommentarer:

- Detta angreppssätt har fördelar, men om det tillämpas måste detta ske på ett sådant sätt att medlemsstaterna är skyldiga att kontrollera att EU-bestämmelserna efterlevs, särskilt när det gäller partnerskap och additionalitet som kräver särskilda garantier. Annars är risken att de resurser som används inte återspeglar de lokala ekonomiska behoven och möjligheterna på lämpligt sätt, eller inte räcker till för att lösa strukturproblemen i regionerna.

- Sådan politik för ekonomisk utveckling som är av större intresse för EU kan komma att kräva särskild uppmärksamhet, eftersom fördelarna inte bara tillfaller en enstaka medlemsstat. Ett exempel på detta är gränsöverskridande insatser.

3.6. Sammanhållningspolitiken och mervärdet för gemenskapen

3.6.1. Som vi påpekade i inledningen, och som tydligt framgår av kommissionens statistik, har EU:s sammanhållningsinsatser gett mål 1-regionerna betydande ekonomiska fördelar. Regionerna med långsam utveckling har fått ett stort mervärde genom kollektiva ansträngningar.

3.6.2. ESK menar att ett betydande mervärde även är resultatet av EU:s sammanhållningsinsatser i mål 2- och mål 3-regioner samt genomförandet av gemenskapsinitiativen. Ett otvetydigt exempel på detta är att EU:s sammanhållningspolitik gjort det nödvändigt för många medlemsstater att anta nya metoder för regional ekonomisk utveckling, vilket har inneburit klara ekonomiska vinster och därmed bidragit till den ekonomiska omvandlingen. Respekt för principerna om koncentration, partnerskap, programplanering och additionalitet har varit en fristående källa till mervärde från EU:s sammanhållningsinsatser. Det är helt avgörande att denna aspekt behålls i framtiden, och att sammanhållningspolitiken i allmänhet fortsätter att utformas genom gemensamma förordningar som omfattar bästa praxis i fråga om regional ekonomisk utveckling.

3.6.3. Det är också viktigt att påpeka att EU:s sammanhållningsinsatser inte endast gynnar de regionala ekonomier som är stödberättigade. En stor del av det stöd som kanaliseras till regioner med långsam utveckling återvänder i form av varor och tjänster till regioner med större välfärd. När de regioner som utvecklas långsammare får ökad välfärd kommer de att utgöra en viktig marknad för företag som är etablerade i de rikare regionerna. Inflytandet från fullbordandet av den inre marknaden i kombination med EMU gör att merparten av EU:s utgifter stannar inom EU. Importen från tredje land utgör en relativt låg procentandel av BNP. Därför är lyckade gemensamma sammanhållningsinsatser ytterligare en källa till den totala efterfrågan i EU som helhet, och därmed en viktig faktor i den ekonomiska tillväxtprocessen i hela EU.

3.7. Gemenskapens insatser: övergripande åtgärder

3.7.1. Den andra sammanhållningsrapporten inleder debatten om territorialitet ("områdesindelning") respektive mer omfattande tillämpning av övergripande åtgärder som är inriktade på särskilda ekonomiska och sociala mål och bygger på erfarenheterna från gemenskapsinitiativen ("indirekt områdesindelning"). ESK har länge förstått (och främjat) de fördelar

som övergripande instrument (t.ex. gemenskapsinitiativen) erbjuder när det gäller att motverka regionala och ekonomiska skillnader, eftersom de är flexibla och kan riktas direkt mot särskilda regionala problem. Därför, och i linje med vad som sägs i den andra rapporten och vad som har sagts tidigare i detta yttrande, kan kommittén se värdet av ett system med indirekt områdesindelning för att finansiera sammanhållningsstödet utanför regioner som utvecklas långsamt (dvs. mål 1-regioner). Kommittén anser i synnerhet att åtgärder för att uppmuntra utveckling av de mänskliga resurserna bör behandlas som en grundläggande prioritering i de regioner som efter 2006 inte längre är berättigade till mål 1-stöd, och att ytterligare resurser bör läggas på detta på EU-nivå.

3.8. EU:s roll i den regionala ekonomiska politiken

3.8.1. Ansvaret för stödet till den ekonomiska utvecklingen i EU:s mindre gynnade regioner delas för närvarande mellan EU och nationella och regionala styrande och administrativa nivåer. Vi är fortfarande övertygade om att detta sätt att arbeta är det rätta, och att sammanhållningsinsatserna även i fortsättningen bör återspegla de underliggande strävandena i hela EU, i enlighet med fördraget. Sammanhållningsinsatser är ett politikområde där det finns ett särpräglat mervärde i och med utvecklingen av ett enhetligt angreppssätt inom ramen för ett gemensamt finansiellt ansvar. Trots att det finns särskilda områden inom sammanhållningspolitiken som är lämpliga att överlämna åt medlemsstaterna (på villkor att riktlinjer som utarbetats på EU-nivå följs), bör den största delen av de totala sammanhållningsinsatserna även i fortsättningen skötas gemensamt av EU och de nationella, regionala och lokala myndigheterna.

3.8.2. Arbete genom "partnerskap" har varit en central och avgörande del i det framgångsrika genomförandet av sammanhållningsinsatserna sedan 1988. Därför yrkar vi på att detta arbetssätt fortsätter att ligga till grund för sammanhållningsinsatserna efter 2006. Ett partnerskap kombinerar de tekniska fördelar som en "nerifrån-och-upp"-strategi kan medföra i fråga om regional utveckling och ett arbetssätt som innebär ett EU-omfattande, kollektivt ansvar för att förbättra den materiella levnadsstandarden för medborgare i alla EU:s regioner. Effektiva partnerskap med arbetsmarknadens parter på alla programnivåer är avgörande för att den ekonomiska och sociala sammanhållningen skall kunna genomföras på ett fullgott sätt. Alla tendenser att reducera partnerskapets roll i sammanhållningsarbetet kommer att försvaga sammanhållningspolitiken.

3.8.3. Det är självklart att arbetet med att utvidga och fördjupa Europeiska unionen gynnar olika ekonomier på olika sätt. Utvidgningen kommer att på ett påtagligt sätt öka storleken på EU:s inre marknad, och följaktligen kommer den att erbjuda en mängd nya ekonomiska möjligheter för alla EU:s medlemsstater. Det är av väsentlig betydelse att både kandidatländerna och de ekonomiskt missgynnade regionerna

i det befintliga EU-15 har en möjlighet att få del av dessa ekonomiska vinster. Detta är den grundläggande orsaken till att det ekonomiska ansvaret för sammanhållningsåtgärder inom EU bör vara gemensamt. Alla försök att försvaga detta gemensamma ekonomiska ansvar kommer (enligt vår åsikt) att försvaga den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU, och måste således undvikas.

3.8.4. Samtidigt lämnas enligt de förordningar som styr tillämpningen av sammanhållningspolitiken mycket av genomförandet åt medlemsstaterna, och så bör det vara även fortsättningsvis. Detta är i linje med den övergripande subsidaritetsprincip som förekommer på flera olika ställen i EG-fördraget. Kommissionens möjligheter att se till att bästa praxis för genomförandet följs i var och en av medlemsstaterna bör dock inte begränsas av detta.

4. Slutsatser

4.1. Utvidgningen innebär stora utmaningar när det gäller att fullgöra åtagandet att uppnå ekonomisk och social sammanhållning i hela EU. För att denna utmaning skall klaras av krävs större resurser till EU:s sammanhållningspolitik. Detta är en oundviklig konsekvens av utvidgningen.

4.2. Kommittén stöder förslaget om att behålla mål 1-stödet och att en stor del av EU:s sammanhållningsinsatser bör riktas mot dessa regioner. Principen om koncentration av insatserna får inte påverkas.

4.3. ESK har granskat kommissionens förslag i fråga om utvidgningens följder för de regioner som för närvarande är stödberättigade. ESK:s åsikt är att översynen av mål 1-kriterierna inte får innebära att man utesluter de nuvarande stödmottagande regionerna, vars ekonomiska utveckling kommer att fortsätta vara beroende av sammanhållningsstöd. Detta kan bäst uppnås genom att den nuvarande 75-procentsgränsen höjs.

4.4. EU:s sammanhållningsinsatser ger ett stort mervärde till de missgynnade regionerna. Dessa insatser har inte bara direkt inverkan på levnadsstandard och sysselsättning, utan ger även direkta fördelar på grund av de principer om

koncentration, programplanering, partnerskap och additionalitet som medlemsstaterna måste följa när de ger sammanhållningsstöd. Dessa åtgärder bör även beakta principen om lika möjligheter i fråga om kvinnors roll för sysselsättningen.

4.5. Kommittén uppmärksammar kommissionens starka argument för ett system med "indirekt områdesindelning" för stöd utanför mål 1-regionerna. Om detta genomförs måste förändringen dock åtföljas av bestämmelser som garanterar att principerna om koncentration, programplanering, partnerskap och additionalitet fortsätter att efterlevas i medlemsstaterna, vid behov genom förstärkta kontroll- och utvärderingsarrangemang.

4.6. ESK rekommenderar att kommissionen undersöker på vilka sätt Europeiska investeringsbankens verksamhet kan tas i anspråk i kombination med kapital från den privata sektorn, så att dess roll i EU:s sammanhållningsinsatser ökar. Det är sannolikt att en strategi för regional ekonomisk utveckling med dessa aktörer inblandade ger upphov till avsevärda samordningsvinster.

4.7. Sammanhållningspolitiken måste förbli ett område med både gemensamt finansiellt ansvar och gemensamt EU-intresse. Kommittén efterlyser garantier för att medlemsstaternas politik även fortsättningsvis utformas enligt gemensamt fastställda EU-mål.

4.8. Övervakning och partnerskap är centrala faktorer för att sammanhållningsinsatserna skall lyckas även i fortsättningen. ESK anser att dessa faktorer är avgörande för att sammanhållningspolitiken skall lyckas när den utvidgas till att omfatta kandidatländerna. Kommissionen bör — när det behövs — följaktligen vidta åtgärder för att hjälpa kandidatländerna att utvecklas och införa institutionella arrangemang som krävs för att underlätta både övervakning och partnerskap.

4.9. Kommittén håller med om att de tio prioriteringar för ekonomisk och social sammanhållning som kommissionen slår fast bör ligga till grund för de framtida sammanhållningsinsatserna. I samband med utvidgningen och de nuvarande politiska reformernas följdverkningar för regionerna i dagens EU, bör dessa prioriteringar garantera att sammanhållningsinsatserna påverkas av de viktigaste utmaningar som EU står inför.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus"

(2001/C 193/16)

Den 11 december 2000 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om det ovannämnda förslaget.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 6 april 2001. Föredragande var Vítor Melícias.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 26 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén med 98 röster för och två nedlagda röster följande yttrande.

1. Inledning

1.1. ESK skall yttra sig om förslaget till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus⁽¹⁾.

1.2. Kommittén är övertygad om att det rör sig om ett nödvändigt steg i rätt riktning för "en gemensam asylpolitik, som omfattar ett gemensamt europeiskt asylsystem" och "är en del av Europeiska unionens mål att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som är öppet för alla som av olika omständigheter tvingas söka skydd inom gemenskapen på laglig väg" (punkt 1 i ingressen).

1.3. Det föreliggande förslaget till direktiv följer slutsatserna från Tammerfors, där det "fastställs att ett gemensamt europeiskt asylsystem på kort sikt bör omfatta gemensamma normer för rättvisa och effektiva asylförfaranden i medlemsstaterna" (punkt 3 i ingressen).

1.4. I förslaget fastställs även följande: "Miniminormerna i detta direktiv bör därför ge medlemsstaterna möjlighet att använda ett enkelt och snabbt system för att snabbt och korrekt handlägga asylansökningar i överensstämmelse med medlemsstaternas konstitutioner och internationella skyldigheter." (Punkt 6 i ingressen.)

2. Allmänna kommentarer

2.1. ESK vill särskilt kommentera följande punkter:

2.1.1. Direktivförslagets direkta hänvisning till konventionen från 1951 om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och New York-protokollet från 1967 för att definiera flykting (artikel 2 b i förslaget) betonar den humanitära betydelsen av detta internationella rättsliga instrument.

ESK anser att en enhetlig tillämpning av den gemensamma asylpolitiken i Europa förutsätter en harmoniserad tolkning av Genèvekonventionen.

2.1.1.1. Man får inte glömma att Genèvekonventionen är ett instrument för mänskliga rättigheter. Hänvisningarna i dess ingress till den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948 förstärker tanken om att skyddet av flyktingar måste betraktas som en integrerad del av skyddet av de mänskliga rättigheterna, eftersom det i grunden rör sig om att försvara alla människors värdighet och grundläggande rättigheter.

2.1.2. Förutom hänvisningen till Genèvekonventionen menar ESK att man även skall referera till andra internationella konventioner som har betydelse för denna fråga: Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s barnkonvention samt den internationella konventionen om förbud mot alla former av diskriminering av kvinnor.

2.1.3. I förslaget till direktiv hänvisas också till FN:s flyktingkommissariat (UNHCR). Hänvisningarna finns i artiklarna 13 b, 7 c, 15.4, 17 a och 17 b. Detta ger ökad vikt åt flyktingkommissariatets tillsyn enligt artikel 35 i Genèvekonventionen, som ger kommissariatet möjlighet att göra framställningar till vilken behörig myndighet som helst i fråga om enskilda asylansökningar i alla skeden av förfarandet (artikel 17 c).

2.2. Utan att inkräkta på de särskilda insatserna från UNHCR och andra specialiserade organisationer vill ESK bli en dynamisk aktör som deltar mer aktivt i dessa frågor i medborgarsamhället, eftersom kommittén är ett rådgivande organ som företräder många av medborgarsamhällets organisationer och i allt högre grad får en övergripande roll som "det civila samhällets röst i EU" eller som "en viktig bro mellan EU och det civila samhället".

⁽¹⁾ KOM(2000) 578 slutlig.

2.3. Enligt artikel 13 b bör de beslutande myndigheterna ha tillgång till "exakt och aktuell information från olika källor, däribland information från flyktingkommissariatet, angående den rådande situationen i asylsökandes ursprungsland och i transitländer". Med detta i åtanke anser ESK att information från den asylsökandes ursprungsland och berörda transitländer även skall förmedlas av erkänt representativa organisationer i det civila samhället som är verksamma i de medlemsstater där ansökan om flyktingstatus behandlas. Organisationer som kan komma i fråga är exempelvis Amnesty International, Assistência Médica Internacional (AMI), Röda korset och Läkare utan gränser samt andra humanitära organisationer som i varje medlemsstat kan förmedla denna information.

3. Särskilda kommentarer

3.1. ESK vill också kommentera följande punkter i artikel 2:

- 2.i: Enligt artikel 1.A i Genèvekonventionen är flyktingstatus något som erkänns av staterna, inte något som beviljas. Här kan hänvisas till "Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning", UNHCR, Genève, 1992, paragraf 28.
- 2.l: Artikel 33.2 i Genèvekonventionen, som anges som grund i denna artikel, handlar inte om "återkallelse av flyktingstatus" utan om ett undantag från förbudet att utvisa eller avvisa.

3.2. Vi anser att följande synpunkter bör beaktas i förslags-texten.

3.2.1. Artikel 4.1 utgör en mycket viktig garanti i och med att den ger villkorslöst tillträde till asylförfarandet. Även om man i punkt 6 i ingressen skriver att "miniminormerna i detta [förslag till] direktiv bör ... ge medlemsstaterna möjlighet att använda ett enkelt och snabbt system", bör systemet vara rättvist. Det innebär just att alla asylsökande skall ha tillträde

till förfarandet oavsett tillfället eller tidsfristen och om formaliteterna före inlämnandet av en asylansökan har fullgjorts eller inte.

3.2.2. Asylrättens själva innebörd och humanitära syfte gör att fritt och obegränsat tillträde till territoriet och asylförfarandet är grundläggande garantier som medlemsstaterna måste anstränga sig för att hålla fast vid.

3.2.3. För att befästa detta som en rättighet i gemenskapen vore det lämpligt att artikel 2 b också hänvisar till artikel 3 i protokoll 4 till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

3.2.3.1. Vi vill också framhålla grundantagandet i slutet av artikel 2 b. Detta antagande är viktigt, eftersom det ger asylrätten företräde utan att för den skull inskränka andra kompletterande skyddsmöjligheter. Man har kunnat observera att vissa medlemsstater tagit för vana att flytta över asylansökningar till mekanismerna för kompletterande skydd.

3.2.3.2. Samma sak gäller artikel 3.3 och punkt 17 i ingressen. Detta innebär att medlemsstaterna måste definiera vilka olika fall som omfattas av det kompletterande skyddet.

3.2.3.3. Det är verkligen viktigt att i texten klargöra att "varje uttalande som antyder att en person söker skydd undan förföljelse, eller varje handling eller annat uttryck som tyder på att personen är rädd för att återsändas till hemlandet, bör ... behandlas som en asylansökan." (Kommentarer till de enskilda artiklarna, artikel 4, s. 11 i förslaget till direktiv.)

3.2.4. Artikel 7 b: tillgång till tolk

3.2.4.1. Möjligheten för de behöriga myndigheterna och de asylsökande att få hjälp av en tolk bör utgöra en av garantierna i asylförfarandet, oavsett hur det är utformat eller vilken fas det rör sig om. Tolken bör vara behörig, kvalificerad och opartisk. Trots att vissa medlemsstater menar att det skulle vara mycket kostsamt föreslår vi att tolkningen alltid skall betalas med allmänna medel om den har begärts av de behöriga myndigheterna eller av den asylsökande. Det är nämligen inte lämpligt att myndigheterna ensamma har rätten att besluta om tolkning behövs. För att finansiera tolkningen i varje medlemsstat föreslås att medel hämtas från Europeiska flyktingfonden som instiftats för att stödja mottagande och integrering av asylsökande i medlemsstaterna.

3.2.4.2. Detta är nödvändigt för att uppnå förslaget syfte (att fastställa minimigarantier för förfarandet). Avsaknad av lämplig tolkning kan påverka den asylsökandes möjligheter att lägga fram sin ansökan på bästa sätt, en grundläggande omständighet för att myndigheterna skall kunna sätta sig in i fallet och därmed även för garantin i samband med asylsökande.

3.2.4.3. ESK stöder därför också artiklarna 10.3 b (om underåriga utan medföljande vuxen), 19 (om en annan medlemsstat skall ta ansvar för att pröva en asylansökan) samt 8.7.

3.2.4.4. Angående artikel 7 c menar ESK att texten i förslaget bör gå ännu längre. Den asylsökande skall inte bara ges rätt att under förfarandets alla stadier meddela sig med Förenta nationernas flyktingkommissariat eller med andra organisationer som arbetar på flyktingkommissariatets vägnar, utan skall även ges rätt att meddela sig med erkända icke-statliga organisationer som arbetar med att försvara och främja asylrätten.

3.2.5. Artikel 8.2 (personlig intervju)

3.2.5.1. Angående slutet av denna artikel: På vilket sätt bör tjänstemannen be om sökandens godkännande? Vi föreslår att denna sista del återtas eller omformuleras enligt följande: "skall tjänstemannen läsa upp en utskrift av protokollet för sökanden, så att denne får kännedom om dess innehåll, och upplysa sökanden om att det kommer att finnas tillgängligt även i framtiden". Dessutom bör förslaget innefatta möjligheten att lämna en kopia av protokollet till sökanden som i vederbörlig ordning bekräftar mottagandet genom ett förfarande som mottagarlandet fastställer (t.ex. att sökanden signerar varje sida av protokollet).

3.2.5.2. Faktum är att artikel 8.2 kompletteras av artikel 8.6, som under det ordinarie förfarandet ger alla asylsökande tillfälle att inom skälig tid ta del av utskriften av protokollet från en personlig intervju om bakgrunden till ansökan och att kommentera den.

3.2.5.3. Angående just artikel 8.6 anser ESK att det även under det påskyndade förfarandet skall finnas möjlighet att ta del av utskriften av protokollet från en intervju och att kommentera den. Den skäliga tiden blir då naturligtvis kortare.

3.2.5.4. Angående artikel 8.7 skulle ESK vilja ha ett klagörande: I artikeln står det att medlemsstaterna skall säkerställa att en tjänsteman och en tolk av det kön som den asylsökande bestämmer närvarar vid den personliga intervjun om det finns skäl att anta att personen i fråga annars inte kommer att tala

fritt. Innebär detta att sökanden endast skall ha rätt att välja tolkens kön? Den lösningen är inte den lämpligaste om man vill skapa det förtroende som krävs under intervjun för att den asylsökande skall känna sig fri att berätta allt. Med tanke på den målsättningen bör sökanden kunna välja kön på båda de yrkespersoner som utför intervjun, såväl tjänstemannen som tolken.

3.2.5.5. Vi vill i detta sammanhang också betona vad som står i artikel 10.2 i förslaget till direktiv och som gäller personliga intervjuer med underåriga utan medföljande. Där föreslås att medlemsstaterna skall se till att intervjun utförs av en kvalificerad handläggare "som har den utbildning som krävs" med hänsyn till denna utsatta grupps behov i enlighet med artikel 14.1 c i direktivförslaget. Följaktligen föreslår vi med tanke på de principer som ligger till grund för deklarationen om god praxis (utarbetad inom ramen för programmet för ensamma flyktingbarn i Europa, ett samarbete mellan den internationella Rädda Barnen-alliansen och FN:s flyktingkommissariat för att få fram ett tydligt ställningstagande om vilken politik och praxis som krävs för att tillämpa och skydda rättigheterna för ensamma flyktingbarn i Europa) att ensamma flyktingbarn som intervjuas eller behöver assistans skall erbjudas tolkning till det språk de själva väljer.

3.2.5.6. För att säkerställa öppenhet och noggrannhet i förfarandet anser ESK att den asylsökande även bör få tillgång till den befintliga information som legat till grund för beslutet om ansökan, särskilt information som avser hans eller hennes ursprungsland.

3.2.5.7. ESK föreslår också att den tjänsteman som avses i artikel 8.1 i förslaget helst skall tjänstgöra vid den beslutsfattande myndigheten.

3.2.6. Artikel 9 (juridisk rådgivning)

3.2.6.1. ESK anser att man bör arbeta för att den juridiska rådgivningen skall vara gratis under alla stadier av förfarandet (prövning, ordinarie eller påskyndat förfarande), inte bara efter ett beslut av en beslutande myndighet som går den sökande emot, som artikel 9.4 föreskriver. Asylsökande är sårbara personer som inte känner till det rättsliga förfarandet och därför behöver ett juridiskt ombud.

3.2.6.2. Därför anser ESK att den möjlighet att närvara vid den personliga intervjun som sökandens juridiska ombud ges vid det ordinarie förfarandet genom artikel 9.3 även bör ges vid det påskyndade förfarandet.

3.2.6.3. Med tanke på det som föreskrivs i artiklarna 23.3 och 29.3 (dvs. myndighetens möjlighet att fatta beslut utan att göra en personlig intervju med sökanden vid ordinarie respektive påskyndat förfarande) anser ESK att det uttryckligen skall garanteras att den beslutande myndigheten alltid skall göra en personlig intervju. Syftet är att säkerställa att asylansökan utreds så väl som möjligt för att ge möjlighet till ett rättvist beslut.

3.2.6.4. Tolkningen av artikel 9.2 får inte leda till att den asylsökande blir berövad allt bistånd. Det kanske inte finns advokater med asylrätt som specialinriktning att tillgå i alla situationer och skeden i förfarandet. De asylsökande bör ha rätt till kompletterande stöd av t.ex. personal från icke-statliga organisationer som har kompetens på området.

3.2.7. Artikel 10 (underåriga utan medföljande vuxen)

3.2.7.1. ESK föreslår att formuleringen "så fort som möjligt" stryks i artikel 10.1 a. Faktum är att med utgångspunkt i principen om att barnets bästa alltid skall komma i första rummet (artikel 3 i FN:s konvention om barnens rättigheter) bör medlemsstaterna se till att en förmyndare eller ett biträde skall utses så fort som möjligt för att bistå och företräda underåriga vid prövningen av ansökan. Denna person bör utses före den personliga intervjun så att artikel 10.1 b tillämpas i praktiken.

3.2.7.2. Med tanke på de principer som ligger till grund för deklARATIONEN om god praxis som nämnts i punkt 3.2.5.5 ovan föreslår ESK att tillträdet till asyلفörfarandet för underåriga utan medföljande vuxen inte skall hindras, och när det väl har inletts skall det följa det ordinarie förfarandet. Något som särskilt bör garanteras är att principen om att hellre fria än fälla respekteras.

3.2.7.3. ESK föreslår också att man tar hänsyn till att de underåriga utan medföljande vuxen är särskilt sårbara, särskilt under den personliga intervjun.

3.2.7.4. I samband med detta måste ESK också påpeka att det inte finns några hänvisningar till andra särskilt känsliga fall, som äldre och isolerade människor och, framför allt, kvinnor som utsatts för övergrepp.

3.2.7.4.1. Just denna situation avses i artikel 28 i kapitel V (Ytterligare garantier för omyndiga utan medföljande vårdnadshavare och för kvinnor) i rådets resolution från 1995 om minimigarantier vid handläggning av asylärenden.

3.2.7.4.2. Kvinnor är liksom barn och ungdomar särskilt utsatta just när det gäller sexuellt våld.

3.2.7.4.3. Även UNHCR:s verkställande kommittés (EXCOM) slutsats 39, som fortfarande är lika aktuell, slår fast att man måste ta särskilda hänsyn i dessa fall.

3.2.7.4.4. Vi förslår därför att man i direktivet inför en artikel med bred räckvidd, som erkänner att en särskilt situation råder i de fall då den asylsökande utsatts för traumatiska upplevelser som tortyr, våldtäkt eller andra fysiska och/eller sexuella övergrepp, och att dessa fall kräver särskild uppmärksamhet och uppföljning, till exempel psykologiskt och/eller psykiatriskt specialiststöd samt särskilt stor hänsyn till principen om att hellre fria än fälla.

3.2.7.4.5. Med tanke på de särskilda omständigheterna och de sökandes sårbarhet i dessa fall vore det lämpligare att dessa fall inte prövas enligt det påskyndade förfarandet när det rör sig om den första asylansökan i en medlemsstat.

3.2.8. Artikel 13 b (beslutande myndigheters tillgång till exakt och aktuell information angående den rådande situationen i asylsökandes ursprungsländer och i transitländer)

3.2.8.1. I enlighet med det som sagts ovan anser ESK att man här inte bara skall hänvisa till flyktingkommissariatet utan även till organisationer som Amnesty International, Assistência Médica Internacional (AMI), Röda korset och Läkare utan gränser samt andra erkänt representativa humanitära organisationer i det civila samhället som i varje medlemsstat kan förmedla denna information. Syftet är att besluten om asylansökningar skall vara noggrant underbyggda med ingående, objektiv och oavhängig information samt präglas av medmänsklighet.

3.2.8.2. Eftersom förföljelse på grund av religion blir en allt vanligare anledning till asylansökan, och dessa ansökningar är av en särskild art, anser kommittén att artikel 13 c borde utvidgas till att också omfatta möjligheten till ett yttrande från respektive trossamfund.

3.2.9. ESK ser mycket positivt på att förslaget till direktiv fäster sådan vikt vid att den personal som är ansvarig för genomförandet av skyldigheterna i direktivet har lämplig specialiserad utbildning (artiklarna 13 och 14) och att detta även gäller gränspersonal.

3.2.9.1. Inom ramen för den regelbundna utbildning på europeisk nivå som skall förverkligas på medellång sikt föreslår ESK att man uttryckligen nämner ett mer aktivt deltagande från organ som flyktingkommissariatet och ECRE (European Council on Refugees and Exiles) liksom från icke-statliga organisationer som har som allmänt erkänd målsättning att försvara och främja asylrätten.

3.2.9.2. För att finansiera den ovannämnda regelbundna utbildningen i varje medlemsstat föreslår ESK att medel hämtas från Europeiska flyktingfonden samt Odysseus-programmet.

3.2.10. ESK anser också att det är viktigt att förslaget omfattar och respekterar följande två principer:

- Principen om "non-refoulement" (artikel 5). Enligt denna princip skall ingen skickas tillbaka till ett land där personens liv eller frihet hotas. Denna princip bör alltid tillämpas om en flykting befinner sig vid gränsen till eller inom ett lands territorium, oavsett om personen i fråga har erkänts som flykting (artikel 33 i Genèvekonventionen, artikel 3 i protokoll 4 till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt EXCOM slutsats 6) eller ej.
- Principen om att information om enskilda asylsökning- ar beläggs med sekretess (artikel 15).

3.2.11. ESK fäster också vikt vid garantin om att inte kvarhålla asylsökande bara för att de är asylsökande. I de fall då en asylsökande kvarhålls i förvar, i överensstämmelse med ett förfarande i nationell lagstiftning och endast så länge det är nödvändigt, skall det finnas möjlighet till regelbundna omprövningar av beslutet om att kvarhålla den asylsökande i förvar (artikel 11).

3.2.11.1. ESK anser att inte endast förvaltningsmyndigheter och politiska instanser skall ha möjlighet till regelbundna omprövningar av beslutet.

3.2.11.2. Kommittén vill särskilt betona att i den händelse en asylsökande blir kvarhållen skall detta ske under sådana förhållanden som respekterar den icke-brottsliga status som gäller i dessa fall. Kvarhållna skall såsom alla andra asylsökande ha tillgång till kostnadsfri, oberoende och kvalificerad juridisk rådgivning. De lokaler där den asylsökande kvarhålls skall kunna besökas av FN:s flyktingkommissariat, icke-statliga organisationer med specialkompetens på området samt juridiska ombud.

3.2.11.3. Kommittén skulle också vilja få klargjord nyttan av artikel 11 c eftersom vad som uttrycks där enligt vår uppfattning redan står i artikelns föregående punkt.

3.2.12. Artiklarna 21 och 22 (säkert tredje land)

3.2.12.1. En avvägning mellan bilaga I (de materiella kraven för fastställande) och medlemsstaternas egna förteckningar. ESK anser att garantin för förfarandet skulle förbättras om man kunde få till stånd en överenskommelse mellan medlemsstaterna för att begränsa detta begrepp till kraven i bilaga I. Detta förslag syftar dels till att undvika att begreppet "säkert tredje land" används för att begränsa tillträdet till asylförfarandet, dels till att garantera skydd för dem som begär att inte skickas tillbaka till ett land där de kan bli utsatta för förföljelse.

3.2.12.2. Direktivet bör också garantera att kriterierna i denna artikel analyseras från fall till fall, oberoende av återtagandeavtal. Det räcker inte att garantera att den asylsökande kommer att tas emot av det tredje landet. Där bör också erbjudas ett verkligt skydd, det vill säga tillträde till asylförfarandet i denna stat.

3.2.12.3. Begreppet "säkert tredje land" (så som det definieras i bilaga I) kan inte i något fall utgöra en motivering för att avslå en ansökan: alla de skäl som den asylsökande framför skall granskas, och om ansökan avslås skall den asylsökande ha verkliga möjligheter att överklaga till en opartisk och oberoende myndighet eller domstol.

3.2.12.4. ESK föreslår att begreppet "generellt", som förekommer i bilaga I första stycket, ersätts med ett uttryck som är bättre definierat och mindre vagt. Vi föreslår "på ett allmänt och konsekvent sätt", som tar hänsyn just till undantagssituationer, lokala förhållanden och andra förhållanden som kan bidra till att man inte kan följa de vanliga normerna och principerna.

3.2.13. När det gäller tidsfristerna i artikel 23 (upptagande till sakprövning), artikel 24 (det ordinarie förfarandet) och 29 (det påskyndade förfarandet), liksom tidsfristerna för överklagande, anser ESK att de är både rimliga och realistiska.

3.2.13.1. ESK anser det också vara en viktig garanti att sökanden under det ordinarie förfarandet har rätt att begära ett beslut från överprövningsinstansen om den beslutande myndigheten inte har fattat ett beslut inom den föreskrivna tidsfristen (artikel 24). Om tidsfristerna för upptagande till sakprövning eller för det påskyndade förfarandet inte iaktas skall asylansökan behandlas enligt det ordinarie förfarandet (artikel 23 respektive artikel 29).

3.2.14. Artikel 25 (bestämmelser om utredning av asylansökningar)

3.2.14.1. Den föreslagna texten som syftar till att garantera ett rättvist förfarande följer anvisningarna i "Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning", UNHCR, Genève, januari 1992. Man fäster stor vikt vid principen om att hellre fria än fälla (nr 4), och detta har ESK:s fulla stöd.

3.2.14.2. Om ett rättvist förfarande skall garanteras anser ESK inte att eventuella felaktiga uppgifter från sökanden i sig skall kunna vara skäl till att ärendet avvisas, eftersom det kan finnas legitima orsaker till att lämna felaktiga uppgifter. Inte heller bör uppvisandet av falska handlingar ligga sökanden till last om en sammanhängande förklaring till detta kan ges (*e contrario*-tolkning av artikel 28.1 a).

3.2.14.3. Bland de relevanta sakförhållanden som räknas upp i artikel 25.2 återfinns resvägar. ESK anser att resvägarna, även om de är ett viktigt element, inte är en avgörande faktor för att fastställa flyktingstatus.

3.2.14.4. Artikel 25 saknar helt hänvisningar till bevisbördan. I denna fråga föreslår ESK att man gör en hänvisning till paragraf 196 i UNHCR:s "Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning".

3.2.15. Artikel 28 (uppenbart ogrundade asylansökningar)

3.2.15.1. ESK föreslår att man i denna artikel lägger till "endast enligt artikel 28" för att garantera att medlemsstaterna inte godtyckligt kan godkänna andra skäl än dem som anges i artikeln.

3.2.15.2. ESK skulle också gärna se att förslaget till direktiv uttryckligen föreskriver att de grundläggande principer för ett rättvist asylförfarande som beskrivs i avsnitt I skall tillämpas på alla asylansökningar, även de "uppenbart ogrundade". Faktum är att samtliga förfaranden, även det påskyndade, skall respektera de miniminormer som direktivet föreskriver.

3.2.16. ESK vill särskilt framhålla och uttrycka sin uppskattning för artikel 28.2 a: Tillflykt i en del av ursprungslandet kan inte beaktas som skäl för att avslå asylansökan.

3.2.17. Artiklarna 30 och 31 (säkra ursprungsländer)

3.2.17.1. Avvägning mellan bilaga II (de materiella kraven för fastställande) och medlemsstaternas egna förteckningar. ESK anser att garantin för förfarandet skulle förbättras om man kunde få till stånd en överenskommelse mellan medlemsstaterna som begränsar detta begrepp till kraven i bilaga II. Detta förslag syftar till att undvika att begreppet "säkert ursprungsland" används för att begränsa tillträdet till asylförfarandet, något som till och med skulle kunna leda till sådan diskriminering som artikel 41 skall förhindra.

3.2.17.2. Kommittén är medveten om att det rör sig om ett svårdefinierat begrepp, eftersom ett land kan vara "säkert" i allmänhet men farligt för enskilda individer eller en viss grupp människor. I och med att situationen i ett land kan förändras mycket snabbt kommer man att behöva vara mycket uppmärksam på den internationella situationen, och de ovannämnda listorna bör vara flexibla och hållas uppdaterade.

3.2.17.2.1. Det är viktigt att betona att asylrätten utgör en rättighet för den sökande, som det land eller den fristad i vilken asyl har sökts måste beakta, och inte ett alternativ som är beroende av det ifrågavarande landets goda vilja eller slumpartade beslut. Detta bör klart framgå av direktivet

3.2.17.3. Vad beträffar kraven i bilaga II, är kommittén av den uppfattningen att ett land som skall kunna anses vara säkert ursprungsland till fullo måste uppfylla de krav som nämns i stycke A och C i punkt 1 i bilagan. De resurser som nämns i stycke D i samma punkt måste tillika vara verkningskraftiga.

3.2.18. Artikel 32 (överklagande)

Det är mycket positivt att detta direktiv omfattar sökandenas rätt att överklaga "ett beslut som fattas om deras asylansökans upptagande till prövning eller innehåll".

3.2.19. Artikel 33 (överklagande)

Allmän regel: Överklagande medför uppskov med verkställigheten, såväl vid det ordinarie som det påskyndade förfarandet. Garantin för förfarandet skulle förbättras om man för att undvika "refoulement" kunde få till stånd en överenskommelse mellan medlemsstaterna om att begränsa undantagen från denna regel till dem som avses i artikel 33.2.

3.2.20. Artikel 41 (bestämmelse om icke-diskriminering)

ESK uppskattar att förslaget till direktiv omfattar denna bestämmelse, eftersom det därmed tar hänsyn till medlemsstaternas internationella skyldighet att skydda flyktingar från diskriminering.

3.2.21. Artikel 43 (rapport från kommissionen)

Med tanke på att ESK utgör en dynamisk kraft som kanaliserar det civila samhällets engagemang när det gäller asylrätt samt målsättningen att upprätthålla den europeiska traditionen med skydd av mänskliga rättigheter, vilket direkt anknyter till det behandlade ämnet, anser vi att kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om hur detta direktiv tillämpas av medlemsstaterna även skall presenteras för Ekonomiska och sociala kommittén.

4. Slutsatser

4.1. Kommittén ställer sig positiv till ett antagande av direktivet om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, och menar att direktivet är ett positivt och nödvändigt steg för att kunna uppnå en gemensam europeisk asylpolitik.

4.2. Kommittén har i detta yttrande föreslagit ändringar som vi anser att man särskilt bör fästa uppmärksamheten på i syfte att

- förtydliga och stärka asylsökandes och flyktingars rättigheter,
- tillförsäkra asylsökande och flyktingar rättvisa förfaranden, som i så stor utsträckning som möjligt bör vara harmoniserade,
- i enlighet med direktivet öka de asylsökandes medvetenhet om sina rättigheter,
- öka såväl medlemsländernas som det civila samhällets känsla av ansvar och ömsesidigt engagemang i fråga om asylsökandes rättigheter.

Kommittén är av den uppfattningen att de minimibestämmelser som skall utgöra grunden för en gemensam asylrätt kommer att fastställas i direktivet genom de föreslagna rekommendationerna. Dessa minimibestämmelser bör uppfattas som ett första steg på vägen mot en uppsättning gemensamma bestämmelser som är en förutsättning för att uppnå den harmonisering av reglerna som i framtiden kan leda till nödvändigt skydd och fri rörlighet inom EU för personer med flyktingstatus.

4.3. Därför rekommenderar ESK rådet och parlamentet att beakta de ändringsförslag som ges i yttrandet och att göra allt för att de föreslagna åtgärderna skall vidtas, samt att föra in ändringsförslagen i förslaget till direktiv så fort som möjligt.

Bryssel den 26 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium"

(2001/C 193/17)

Den 22 januari 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 6 april 2001. Föredragande utan studiegrupp var Mario Sepi.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 62 röster för och 1 nedlagd röst.

1. Sammanfattning av kommissionens förslag

1.1. Rådets förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål och rådets direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium kompletterar upprättandet av den inre marknaden. De bägge rättsakternas syfte är att förena den grundläggande principen om fri rörlighet för kulturföremål med principen om skydd av det nationella kulturarvet. Genom förordningen införs en enhetlig förhandskontroll av export av kulturföremål vid gemenskapens yttre gränser, vilket gör att behöriga myndigheter (kultur- och tullmyndigheter) i den medlemsstat från vilken kulturföremålet skall exporteras till tredje land kan beakta andra medlemsstaters intressen. Direktivet kompletterar förordningen med förfaranden för återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium.

1.2. Lagstiftaren har begränsat de bägge rättsakternas tillämpningsområde genom att i identiska bilagor till dem förteckna kategorier av kulturföremål. Kategorierna har utformats med ledning av kriterier som föremålets beskaffenhet, deras ålder samt ekonomiska värde i ecu. I bilagorna sägs att värden som anges i ecu i bilagan skall räknas om till nationella valutor till den kurs som gällde den 1 januari 1993.

1.3. I enlighet med rådets förordning (EG) nr 1103/97 av den 17 juni 1997⁽¹⁾ om vissa bestämmelser som har samband med införandet av euron skall varje hänvisning i rättsliga instrument till ecu från och med den 1 januari 1999 anses som en hänvisning till euro, efter omräkning till en kurs av 1:1. Om inte direktiv 93/7/EEG ändras, och därigenom den fasta växelkurs som motsvarar växelkursen den 1 januari 1993 ändras, kommer de medlemsstater vilka har euro som valuta att fortsätta att tillämpa olika belopp som beräknats i enlighet med växelkursen från 1993 och inte de växelkurser som lästes

den 1 januari 1999, och denna situation kommer att bestå så länge som omräkningsregeln ingår i direktivet.

1.4. Sista stycket under rubrik B i bilagan till direktiv 93/7/EEG bör alltså ändras så att de medlemsstater vilka har euro som valuta, från och med den 1 januari 2002 direkt tillämpar de belopp i euro som anges i gemenskapslagstiftningen. För övriga medlemsstater, som kommer att fortsätta att omräkna dessa gränsvärden till nationell valuta, bör en växelkurs fastställas vid ett lämpligt datum före den 1 januari 2002, och det bör föreskrivas att dessa medlemsstater automatiskt och regelbundet skall se över denna kurs för att kunna kompensera variationerna i växelkursen mellan nationell valuta och euro.

1.5. Det har dessutom framkommit att värdet 0 (noll) under rubrik B i bilagan till direktiv 93/7/EEG, som skall tillämpas som ekonomiskt gränsvärde för vissa kategorier av kulturföremål, kan tolkas på ett sätt som hindrar en verkningsfull tillämpning av direktivet. Även om värdet 0 (noll) innebär att de föremål som tillhör angivna kategorier oavsett värde, dvs. även om värdet är noll eller försumbart, skall betraktas som kulturföremål i direktivets mening, har vissa myndigheter tolkat det så, att kulturföremålet i fråga inte har något värde och därför vägrat ge dessa kategorier av kulturföremål det skydd som föreskrivs i direktivet.

1.6. Kommissionens förslag är alltså att göra två tekniska ändringar av direktiv 93/7/EEG:

— För det första att ersätta siffran 0, som är ett av värdena under rubrik B, med texten "oavsett värde".

— För det andra att ändra sista stycket under rubrik B. För de medlemsstater som inte deltar i EMU fastställs ett datum för omräkning av värden i euro till värden i nationell valuta, och beloppen i nationell valuta skall anpassas vartannat år. Det referensdatum som valts är den 31 december 2001, den sista dagen i övergångsperioden till euron. För anpassningen vartannat år används samma system som i direktiven om offentlig upphandling.

⁽¹⁾ EGT L 162, 19.6.1997, s. 1.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens förslag.

2.2. Kommittén håller med om att det är lämpligt att man för de medlemsstater som inte deltar i EMU fastställer den

31 december 2001 som datum för omräkning av värden i euro till värden i nationell valuta, med en anpassning vartannat år av beloppen i nationell valuta.

2.3. Kommittén anser också att man bör ersätta siffran 0 (noll) med ett tydligare uttryck för att undvika alla missförstånd.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICH

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål"

(2001/C 193/18)

Den 18 januari 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 133 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 6 april 2001. Föredragande utan studiegrupp var Mario Sepi.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 60 röster för, 1 emot och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av kommissionens förslag

1.1. Rådets förordning (EEG) nr 3911/92 om export av kulturföremål och rådets direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium kompletterar upprättandet av den inre marknaden. De bägge rättsakternas syfte är att förena den grundläggande principen om fri rörlighet för kulturföremål med principen om skydd av det nationella kulturarvet. Genom förordningen införs en enhetlig förhandskontroll av export av kulturföremål vid gemenskapens yttre gränser, vilket gör att behöriga myndigheter (kultur- och tullmyndigheter) i den medlemsstat från vilken kulturföremålet skall exporteras till tredje land kan beakta andra medlemsstaters intressen. Direktivet kompletterar förordningen med förfaranden för återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium.

1.2. Lagstiftaren har begränsat de bägge rättsakternas tillämpningsområde genom att i identiska bilagor till dem

förteckna kategorier av kulturföremål. Kategorierna har utformats med ledning av kriterier som föremålens beskaffenhet, deras ålder samt ekonomiska värde i ecu. I bilagorna sägs att värden som anges i ecu i bilagan skall räknas om till nationella valutor till den kurs som gällde den 1 januari 1993.

1.3. I enlighet med rådets förordning (EG) nr 1103/97 av den 17 juni 1997 om vissa bestämmelser som har samband med införandet av euron skall varje hänvisning i rättsliga instrument till ecu från och med den 1 januari 1999 anses som en hänvisning till euro, efter omräkning till en kurs av 1:1. Om inte förordning (EEG) nr 3911/92 ändras, och därigenom den fasta växelkurs som motsvarar växelkursen den 1 januari 1993 ändras, kommer de medlemsstater vilka har euro som valuta att fortsätta att tillämpa olika belopp som beräknats i enlighet med växelkursen från 1993 och inte de växelkurser som låstes den 1 januari 1999, och denna situation kommer att bestå så länge som omräkningsregeln ingår i förordningen.

1.4. Sista stycket under rubrik B i bilagan till förordning (EEG) nr 3911/92 bör alltså ändras så att de medlemsstater vilka har euro som valuta, från och med den 1 januari 2002 direkt tillämpar de belopp i euro som anges i gemenskapslagstiftningen. För övriga medlemsstater, som kommer att fortsätta att omräkna dessa gränsvärden till nationell valuta, bör en växelkurs fastställas vid ett lämpligt datum före den 1 januari 2002, och det bör föreskrivas att dessa medlemsstater automatiskt och regelbundet skall se över denna kurs för att kunna kompensera variationerna i växelkursen mellan nationell valuta och euro.

1.5. Det har dessutom framkommit att värdet 0 (noll) under rubrik B i bilagan till förordning (EEG) nr 3911/92, som skall tillämpas som ekonomiskt gränsvärde för vissa kategorier av kulturföremål, kan tolkas på ett sätt som hindrar en verkningsfull tillämpning av förordningen. Även om värdet 0 (noll) innebär att de föremål som tillhör angivna kategorier oavsett värde, dvs. även om värdet är noll eller försumbart, skall betraktas som kulturföremål i förordningens mening, har vissa myndigheter tolkat det så, att kulturföremålet i fråga inte har något värde och därför vägrat ge dessa kategorier av kulturföremål det skydd som föreskrivs i förordningen.

1.6. Kommissionens förslag är alltså att göra två tekniska ändringar av förordning (EEG) nr 3911/92:

- För det första att ersätta siffran 0, som är ett av värdena under rubrik B, med texten "oavsett värde".

- För det andra att ändra sista stycket under rubrik B. För de medlemsstater som inte deltar i EMU fastställs ett datum för omräkning av värden i euro till värden i nationell valuta, och beloppen i nationell valuta skall anpassas vartannat år. Det referensdatum som valts är den 31 december 2001, den sista dagen i övergångsperioden till euron. För anpassningen vartannat år används samma system som i direktiven om offentlig upphandling.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens förslag.

2.2. Kommittén håller med om att det är lämpligt att man för de medlemsstater som inte deltar i EMU fastställer den 31 december 2001 som datum för omräkning av värden i euro till värden i nationell valuta, med en anpassning vartannat år av beloppen i nationell valuta.

2.3. Kommittén anser också att man bör ersätta siffran 0 (noll) med ett tydligare uttryck för att undvika alla missförstånd.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Sysselsättningen och den sociala situationen i kandidatländerna i Central- och Östeuropa"

(2001/C 193/19)

Den 2 mars 2000 beslöt Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om: "Sysselsättningen och den sociala situationen i kandidatländerna i Central- och Östeuropa."

Sektionen för yttre förbindelser, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 april 2001. Föredragande var Eva Belabed.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Genom utvidgningsprocessen har Europa en unik möjlighet att förverkliga visionen om ett enat Europa med förbättrade levnadsvillkor för människor i hela Europa. Redan under den hittillsvarande omvandlingsprocessen har kandidatländerna åstadkommit betydande framsteg vad gäller anpassningen av sina ekonomier och samhällen. Det finns dock mycket kvar att göra för att uppnå visionen om ett enat Europa och målet att skapa förbättrade levnads- och arbetsvillkor för alla.

1.2. Ekonomiska och sociala kommittén har som mål att i alla sina dokument i anslutning till utvidgningsprocessen påpeka att man förutom Köpenhamnskriterierna även måste ta hänsyn till utvidgningens sociala konsekvenser. På så sätt kan det säkerställas att alla parter socialt klarar av EU:s utvidgning. ESK har beslutat att med utgångspunkt i informationsrapporten "Sysselsättningen och den sociala situationen i kandidatländerna i anslutning till införandet av gemenskapens lagstiftning för inre marknaden"⁽¹⁾ utarbeta ett yttrande på eget initiativ i frågan.

1.3. Genom Europeiska rådets möte i Helsingfors har utvidgningen av unionen fått en ny dynamik. På grundval av slutsatserna från Helsingfors inleddes under det portugisiska ordförandeskapet bilaterala förhandlingar även med Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien och Malta. Dessutom har kandidatländerna ofta givit uttryck för att de strävar efter att ansluta sig till EU så snabbt som möjligt.

1.4. Av ESK:s informationsrapport "Sysselsättningen och den sociala situationen i kandidatländerna i anslutning till införandet av gemenskapens lagstiftning för inre marknaden" (REX/015) framgår det, att det trots de framsteg som redan gjorts i CÖE-länderna, fortfarande finns betydande problem på arbetsmarknaden och vad gäller den sociala utvecklingen. I samband med strukturomvandlingen kan dessa problem till och med komma att förvärras inom en del sektorer (t. ex. stålbranschen, jordbruket osv.), eftersom trycket på varu- och arbetsmarknaderna kommer att öka.

1.5. För att utvidgningsprocessen skall få en socialt sett acceptabel utformning måste allt göras för att mildra de sociala villkor som hänger samman med utvidgningen och för att göra befolkningen mer delaktig i beslut om åtgärder i samband med den. Annars finns det en risk för att utvidgningen kommer att föra med sig stora ekonomiska och sociala kostnader som ligger långt över vad kandidatländerna och EU klarar av.

1.6. Med utgångspunkt i informationsrapporten görs därför ett försök att ge en bild av de sociala konsekvenserna och effekterna på sysselsättningen av den ekonomiska utveckling som förväntas i samband med medlemskapet. De vetenskapliga analyser och det arbete som ESK redan har utfört kommer att utnyttjas. Initiativyttrandet kommer därför även att behandla struktur- och sysselsättningsutvecklingen liksom mekanismer för att motverka ekonomiska och sociala problem. Det skall från början klargöras att det aktuella initiativyttrandet inte kommer att kunna ge någon detaljerad bild av situationen i kandidatländerna på grund av frågornas omfång. Kommittén hänvisar därför till det arbete som redan gjorts beträffande de enskilda kandidatländerna liksom till arbetet inom ramen för dess gemensamma rådgivande kommittéer.

1.7. Den 16 november 2000 anordnade ESK en utvidgningskonferens i Bryssel. Till konferensen var representanter för kandidatländernas olika intresseorganisationer inbjudna för att tillsammans med ESK diskutera den nuvarande situationen i CÖE-länderna på temat "Mot ett partnerskap för ekonomisk tillväxt och sociala rättigheter". Naturligtvis diskuterades även de olika uppfattningar som finns på vissa områden. Till exempel anser en del representanter från kandidatländerna att EU (och ESK) inte visar tillräcklig uppskattning inför de framsteg som CÖE-länderna hittills har gjort vad gäller omvandlings- och anslutningsprocessen. ESK:s representanter påpekade å andra sidan att det fortfarande återstår mycket att göra från CÖE-ländernas sida vad gäller genomförande av gemenskapsrätten och utvecklingen av en ekonomisk och sysselsättningspolitisk strategi för att förbereda integrationen i den inre marknaden.

⁽¹⁾ "Sysselsättningen och den sociala situationen i kandidatländerna i Central- och Östeuropa", Begreppet CÖE-länderna syftar i hela dokumentet enbart på kandidatländerna.

2. Hittills gjorda ekonomiska och sociala framsteg i CÖE-länderna

2.1. Östblockets sammanbrott år 1989 har lett till betydande förändringar för hela Europa. Allra mest har förändringarna dock berört länderna i det före detta östblocket.

2.2. Praktiskt taget över en natt förlorade länderna i Central- och Östeuropa sin viktigaste handelspartner, Sovjetunionen. De tvingades därför att bygga upp nya kontakter och har mycket snabbt lagt om kursen mot väst.

2.3. Dessutom har det "realsocialistiska" systemet och dess planekonomi ersatts av marknadsekonomin och den demokratiska rättsstaten. Det har utlöst en förändringsprocess vars omfång tidigare aldrig skådats och som fortfarande pågår och som påverkar alla områden — ekonomi, samhälle och politik — i lika stor utsträckning. Det är en process som för många människor inte enbart har inneburit fördelar och som därför

har gjort stora delar av befolkningen negativt inställda mot marknadsekonomin.

2.4. Arbetsmarknad och sysselsättning

2.4.1. Under den kommunistiska perioden erkändes officiellt inga problem med arbetslöshet, trots att det fanns en betydande dold arbetslöshet.

2.4.2. Sedan systemförändringen har CÖE-länderna haft en öppen arbetslöshet av viss omfattning. Utvecklingen i början av 90-talet var rent av dramatisk — alla länderna fick på kort tid en kraftigt ökad arbetslöshet. I nästan alla var arbetslöshetssiffrorna tvåsiffriga. I mitten av 90-talet kunde denna uppåtgående trend till sist stoppas och sedan dess är sysselsättningsutvecklingen i de enskilda länderna mycket olika. En del länder lyckades från mitten av 90-talet att minska arbetslösheten, samtidigt som den återigen började öka i andra länder.

Tabell 1: Utveckling av arbetslösheten i CÖE-länderna i procent

	1990	1993	1995	1996	1997	1998
Bulgarien	1,7	16,4	11,1	12,5	13,7	12,2
Tjeckien	0,8	3,5	2,9	3,5	5,2	7,5
Ungern	2,0	14,6	11,7	11,4	11,0	9,6
Polen	6,3	16,4	14,9	13,2	10,3	10,4
Rumänien	—	10,4	9,5	6,6	8,9	10,3
Slovakien	1,6	14,4	13,1	12,8	12,5	15,6
Slovenien	5,8	15,4	14,5	14,4	14,8	14,6

Källa: WIIW, Countries in Transition, Wien 1999.

2.4.3. Det bör dock beaktas att nivån på angivna arbetslöshetssiffror även beror på hur den enskilda statistiken har utarbetats. Till exempel är en bidragande orsak till den sjunkande arbetslösheten i Ungern från 1993 att långtidsarbetslösheten inte längre tas med i statistiken⁽¹⁾.

2.4.4. Situationen på arbetsmarknaden kännetecknas också av enorma regionala skillnader. Till exempel råder det nästan

full sysselsättning i en del tätbebyggda områden i Polen, samtidigt som läget är helt annorlunda i de flesta landsbygdsområden. Det är särskilt problematiskt att dessa regionala skillnader blir större istället för att minska. Processen påskyndas dessutom av de stora utbildningsskillnaderna mellan stad och landsbygd⁽²⁾.

⁽¹⁾ EP, Arbetsdokument "The social dimension on enlargement", s. 85.

⁽²⁾ "Polens väg mot EU-medlemskap", EGT C 51, 23.2.2000.

Tabell 2: Regional arbetslöshet i CÖE-länderna (andra kvartalet 1999, i %)

Lägst		Högst	
Prag (CZ)	3,2	Severen Tsentralen (BG)	17,7
Bucuresti (RO)	3,4	Severozapaden (BG)	21,2
Nyugat-Dunántúl (HU)	4,4	Warminsko-Mazurskie (PL)	21,3
Közép-Magyarország (HU)	5,2	Východné Slovensko (SK)	21,9
Sud-Vest (RO)	5,4	Severoiztochen (BG)	23,2
Nord-Vest (RO)	5,6	Yugoiztochen (BG)	23,7
Dél-Alföld (HU)	5,7	CÖE genomsnitt	10,4

Källa: Eurostat.

2.4.5. Om man ser till de olika sektorerna kan det rent allmänt sägas att de strukturella förändringarna i de ekonomiska systemen framför allt har lett till en minskning av antalet sysselsatta i traditionella industrisektorer med liten konkurrenskraft, i byggnadssektorn liksom i jordbruket. Särskilt allvarliga är effekterna av de statliga företagsinriktade åtgärderna i gruv-, järn-, och stålindustrin. Dessa sektorer, liksom den kemiska industrin, har fortfarande stor överkapacitet sedan planekonomins tid. I Polen, vars ekonomi efter omvälvningarna på det hela taget uppvisat en intensiv tillväxt tack vare snabba och konsekventa reformer, lyckades man visserligen att sänka arbetslöshetsnivån lite fram till 1998. Under 1999 steg den dock åter på grund av massuppsägningar till följd omstruktureringar i kol-, stål- och varvsindustrin.

2.4.6. I alla länderna minskade sysselsättningen kraftigt i den offentliga sektorn. Det berodde dels på att man för att uppnå marknadsekonomiska resultat konsekvent delade upp och privatiserade statliga tillverknings- och tjänsteföretag, och dels på den offentliga sektorns dåliga ekonomiska situation.

2.4.7. Den ökade arbetslösheten kunde inte kompenseras av att det grundades många nya småföretag, eller av det ökade behovet av arbetskraft inom handeln, bank- och tjänstesektorn. Som en följd av detta föll den totala sysselsättningskvoten under första hälften av 90-talet. Denna negativa trend har dock mattats något nu.

Tabell 3 : Antal sysselsatta per sektor i %, 1990 och 1998

	1990					1998				
	Total	Jordbr.	Indust.	Bygg.	Tjänst.	Total	Jordbr.	Indust.	Bygg.	Tjänst.
Bulgarien	100	18,5	36,6	8,2	36,7	100	25,7	26,4	4,4	43,5
Tjeckien	100	11,8	37,8	7,5	42,9	100	5,4	32,8	8,2	53,6
Ungern	100	11,3*	29,7*	5,3*	53,7*	100	7,5	28,0	6,2	58,3
Polen	100	25,8*	25,8*	7,0*	41,4*	100	25,7	23,4	5,8	45,1
Rumänien	100	29,0	37,9	5,5	27,6	100	37,5	27,2	4,9	30,4
Slovakien	100	12,6	32,9	11,2	43,3	100	7,8	28,2	7,4	56,6
Slovenien	100	8,2	43,2	6,5	42,1	100	6,7	34,5	7,1	51,7

Källa: WIIW, Countries in Transition, Wien 1999; (*1992).

2.4.8. I en del länder innebär läget för jordbruket särskilda problem. I till exempel Polen, Bulgarien och Rumänien ligger antalet sysselsatta inom jordbruket långt över EU:s genomsnitt. I en del kandidatländer har andelen minskat, medan den har fortsatt att öka i en del länder där andelen sysselsatta i jordbruket redan var oproportionerligt hög. En orsak är att många människor återvänder till sina familjer på landsbygden eftersom arbetslösheten ökar i de tätbefolkade områdena. Man kan därför anta att det finns en hög andel dold arbetslöshet i jordbruket i dessa länder.

2.4.9. Denna utveckling är oroande om man skall utgå från att strukturomvandlingen — i enlighet med utvecklingsprocessen i industriländerna — även i CÖE-länderna skulle leda till kontinuerlig minskning av antalet sysselsatta i jordbruket. Denna utveckling är extra kraftig där antalet sysselsatta i jordbruket ligger över genomsnittet. Det är just i de länder som har en hög andel sysselsatta i jordbruket som man måste räkna med ökad arbetslöshet om man inte vidtar lämpliga motåtgärder i tid. (De politiska oroligheterna i Polen i kombination med jordbrukets situation är ett konkret tecken på att man måste se mycket allvarligt på utvecklingen.)

2.4.10. En mindre uppmärksammat problem är illegal sysselsättning av utländsk arbetskraft i CÖE-länderna. Precis som i EU — uppskattningsvis finns det varje år ca 700 000 ille-

gala arbetstagare i CÖE-länderna⁽¹⁾ — drabbas även kandidatländerna själva av detta problem. Här rör det sig dock till övervägande del om arbetstagare från Europas östligaste delar (t. ex. Ukraina och Vitryssland).

2.4.11. Situationen på arbetsmarknaden förvärras av det dåliga budgetläget i kandidatländerna. Det går i praktiken inte att finansiera en efterfrågeinriktad sysselsättningspolitik och även den aktiva arbetsmarknadspolitiken har i många länder drabbats av sparåtgärderna. I Tjeckien har man till exempel fortsatt att minska utgifterna för arbetsmarknadspolitiska åtgärder och omskolningsinsatser trots att arbetslösheten ökar. Visserligen har man i alla kandidatländer infört en aktiv arbetsmarknadspolitik och ett nät av regionala och lokala arbetsmarknadsmyndigheter, men om man ser till det stora hela måste arbetet med att skapa moderna arbetsmarknadsinstanser fortsätta och stödjas av utbildnings- och fortbildningsåtgärder.

2.5. Inkomst och köpkraft

2.5.1. Inkomstläget i de flesta central- och östeuropeiska länder har stadigt förbättrats sedan 1993, mätt i BNP per capita. Sedan 1996 har inkomstutvecklingen i Bulgarien, Rumänien och Tjeckien dock stagnerat på en låg nivå.

⁽¹⁾ Warsaw Voice den 28 maj 2000, s. 15.

Tabell 4: BNP per capita, mätt i köpkraftspariteter (i ECU)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
BG	4 400	4 700	4 900	4 600	4 400	4 600	28	25	23	23
CZ	9 500	10 300	11 100	12 000	12 300	12 200	63	65	64	60
EE	5 100	5 200	5 600	6 100	6 900	7 300	32	33	36	36
HU	7 400	7 800	8 100	8 600	9 200	9 800	46	47	47	49
LV	4 000	4 200	4 300	4 700	5 200	5 500	24	25	27	27
LT		4 600	4 800	5 300	5 800	6 200	27	29	30	31
PL	5 200	5 600	6 100	6 700	7 300	7 800	35	37	38	39
RO	4 800	5 200	5 600	6 100	5 800	5 500	32	33	30	27
SK	6 300	6 700	7 300	8 100	8 800	9 300	41	44	45	46
SI	9 900	10 700	11 300	12 200	13 000	13 700	64	66	67	68
Ø	5 800	6 200	6 600	7 200	7 500	7 700	38	39	39	38

Källa: Eurostat, Economic Accounts of the European Union 1998.

2.5.2. Med undantag för Bulgarien, Rumänien och Tjeckien låg tillväxttakten i CÖE-länderna över EU:s genomsnitt, vilket har lett till en långsam konvergens av inkomsterna.

2.5.3. Om man jämför BNP per capita mätt i köpkraftsparitet i de central- och östeuropeiska länderna med genomsnittet

i EU så har några av dessa länder redan överskridit 50 %-strecket, framför allt Slovenien som har nått upp till 70 % av EU-genomsnittet. En helt annan bild framkommer emellertid om man jämför inkomsterna och växelkurserna. Här är skillnaderna mellan de central- och östeuropeiska staterna och EU avsevärt större än vid en jämförelse av köpkraftsparitet (se tabell 5).

Tabell 5: BNP per capita till växelkurser (i ecu)

	EU = 100									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
BG	1 100	1 000	1 200	900	1 100	1 300	7	5	6	7
CZ	2 800	3 300	3 800	4 400	4 500	4 900	22	24	23	24
EE	900	1 300	1 800	2 400	2 800	3 200	10	13	15	16
HU	3 200	3 100	3 300	3 500	4 000	4 200	19	19	21	21
LV	700	1 200	1 400	1 600	2 000	2 300	8	9	10	12
LT	700	1 000	1 200	1 700	2 300	2 600	7	9	12	12
PL	1 900	2 100	2 500	2 900	3 100	3 600	14	16	16	18
RO	1 000	1 100	1 100	1 200	1 400	1 500	6	7	7	7
SK	1 900	2 200	2 500	2 700	3 200	3 400	14	15	16	17
SI	5 400	6 000	7 200	7 500	8 100	8 800	41	41	42	44
Ø	1 900	2 100	2 400	2 600	2 900	3 200	13	14	15	16

Källa: Eurostat, Economic Accounts of the European Union 1998.

2.5.4. Den stora skillnaden mellan inkomst- och lönenivån mätt i växelkurser respektive köpkraftsparitet, exempelvis mer än 1:4 i Bulgarien och ungefär 1:2 i Tjeckien och Ungern (se tabell 4), tyder på att det finns ett avsevärt anpassningsbehov i samband med EU-anslutningen.

2.5.5. På en gemensam marknad med relativt fast knutna valutakurser inför valutaunionen går det inte att behålla så stora skillnader. Priserna på handelsvaror måste anpassas. Om reallönerna kompenserar denna prisökning undermineras de central- och östeuropeiska ländernas lönefördel och därmed en viktig del av deras konkurrenskraft. Den enda utvägen ur detta dilemma med reallönesänkningar eller minskande export består i motsvarande ökning av arbetsproduktiviteten, vilket leder till sänkta enhetsarbetskostnader trots stigande löner (produktivitetsinriktad lönepolitik), eller åtminstone till en minskad ökningstakt. EU:s program måste bidra till att stödja de investeringar i utbildning, anläggningskapital och infrastruktur som krävs.

2.6. Social trygghet och hälsa

2.6.1. Till följd av den höga arbetslösheten och för att avlasta budgeten tvingas staterna anpassa sina sociala trygghetssystem till den ändrade situationen. Det är främst social- och pensionsförsäkringssystemen som lider av den strama budgetpolitikens hårda villkor. Därför försöker man i alla länder att komplettera de statliga försäkringssystemen med system organiserade av arbetsgivaren och privata system.

2.6.2. Pensionärer berörs också av prisutvecklingen för basvaror. Man bör dock ta avstånd från statliga prisregleringar som lösning på problemet.

2.6.3. Även i arbetslöshetsförsäkringarna har stora förändringar gjorts i vissa länder under de senaste åren. Tiden och omfattningen av ersättningarna har minskat och villkoren för att få ersättning har blivit strängare.

2.6.4. Trots de ansträngningar som hittills gjorts för att reformera de sociala trygghetssystemen krävs det fortfarande stora insatser eftersom "normerna i kandidatländerna ... i allmänhet [är] låga" inom de sociala trygghetssystemen, enligt kommissionen⁽¹⁾. Här står alltså regeringarna i Central- och Östeuropa inför ett dubbelt problem: Att inrätta ett system för social trygghet som a) kan finansieras och b) har höga normer.

2.6.5. Vid sidan av följderna för det sociala skyddet får de stora besparingarna i statsbudgetarna konsekvenser även för situationen inom hälso- och sjukvården. Så har t.ex. antalet vårdplatser sjunkit märkbart under de senaste åren i de central- och östeuropeiska länderna. Med undantag för Slovenien, där kvaliteten på den offentliga hälso- och sjukvården kan jämföras med nivån inom EU, måste alla andra kandidatländer förstärka sina ansträngningar kraftigt för att förbättra hälso- och sjukvårdssystemen.

2.7. Övrig ekonomisk utveckling

2.7.1. Program för att stabilisera och liberalisera ekonomin har tillsammans med privatiseringsprocesser i kandidatländerna i stort lett till en positiv tendens i de näringspolitiska ramvillkoren, vilka gör det möjligt för företagen att agera i en fri marknadsekonomi. Vad och hur mycket som skall produceras, och för vem, bestämmer inte längre statliga myndigheter och planeringsbyråer som för ett årtionde sedan, utan marknaden.

2.7.1.1. Privatiseringar har genomförts i nästan alla länder i rask takt och i stor omfattning. Enligt en undersökning gjord av Världsbanken⁽²⁾ var resultaten mycket olika beroende på land, bransch, företagsstorlek, vald metod samt existerande rättsregler och institutioner.

2.7.1.2. Privatiseringarna tenderade att lyckas bäst där rättsregler och institutioner var tillräckligt utvecklade samt ett fåtal investerare (huvudaktieägare) och utländska investerare engagerade sig i de privatiserade företagen. Även privatiseringen av småföretag (small scale privatization) har fungerat relativt väl.

2.7.1.3. Övervägande dåliga resultat fick man när målet främst var att så fort som möjligt privatisera ett så stort antal företag som möjligt och i samband med detta inte i tillräcklig utsträckning såg till att nödvändiga rättsregler och institutioner fanns och inte heller beaktade privatiseringens totala effekter på sysselsättning och inkomstutveckling. Det var inte heller alltid den som bjöd högst som fick överta företaget utan personer och företag i uppdragsgivarnas bekantskapskrets.

2.7.1.4. Privatiseringen ledde alltså till en positiv produktivitet utveckling i enstaka företag, men den uppnåddes ofta till priset av ökad arbetslöshet och ökade inkomstskillnader. I de sektorer som producerar allmännyttiga tjänster (t.ex. energi) försummade man ofta att skapa nödvändiga rättsregler och institutioner, vilket kan leda till uppkomst av monopol. I bägge fall krävs kompletterande åtgärder för att motverka eventuella negativa konsekvenser. Generellt måste man dock konstatera att privatiseringen var ett väsentligt instrument för den nödvändiga strukturomvandlingen.

2.7.2. Omstruktureringen av näringslivet har också haft en positiv effekt på prisutvecklingen. Man har till största delen reducerat det stora inflationstryck som rådde i början av omvandlingsperioden, till följd av att subventionerna på basvaror avskaffades och företagen inte kunde reagera på den ändrade efterfrågan genom att vidga utbudet eller utöka produktionsanläggningarna.

2.7.3. Denna positiva utveckling främjades av ett ansvarsfullt agerande från centralbankerna i deras ränte- och penningpolitik. I kampen mot inflationen hade alla länder till sist stora framgångar varvid de dock drabbades av minskad tillväxt och en snabb höjning av arbetslösheten på grund av sin mycket restriktiva hållning under andra halvan av 90-talet. Detta är Tjeckien ett exempel på.

2.7.4. Stabiliseringen av de ekonomiska och politiska förhållandena i de central- och östeuropeiska staterna har lett till en ihållande tillströmning av utländska direktinvesteringar. Investerarna och entreprenörerna i dessa länder har främst två mål med sina investeringar. I samband med att nya dotterföretag öppnas finns ett marknadsorienterat motiv — att få tillgång till nya marknader och att komma nära kunderna — vilket är särskilt viktigt för företagen. Dessutom finns ett kostnadsinriktat motiv — att utnyttja de förhållandevis låga produktionskostnaderna — som huvudsakligen spelar en roll i tillverkningsindustrin. Bägge effekterna är dock önskade av de central- och östeuropeiska länderna. Både nya företags introduktion på marknaden och utbyggnaden av marknaden, och sänkningen av produktionskostnaderna (här främst på grund av löneskillnaderna mellan ursprungs- och mottagarland) har värdefulla effekter för CÖE-länderna genom att arbetsplatser skapas och välståndet ökar.

2.7.5. Europeiska rådets beslut i Helsingfors att påbörja bilaterala anslutningsförhandlingar med Slovakien, de två resterande baltiska staterna samt Bulgarien och Rumänien ökade de utländska investerarnas intresse ytterligare, inte bara i dessa länder utan generellt i de central- och östeuropeiska länderna.

⁽¹⁾ Agenda 2000, Vol. 1: En förstärkt och utvidgad union, del 2: Utvidgningen — En utmaning för unionen, (KOM(97) 2000, 15.7.1997).

⁽²⁾ John Nellis: Time to Rethink Privatisation in Transition Economies? World Bank, 1999.

2.7.6. Den ekonomiska tillväxten i de central- och östeuropeiska länderna ligger — med ett fåtal undantag — över genomsnittet i EU. Tillväxten är dock totalt sett lägre än man räknade med i Agenda 2000. Skillnaden mellan den samlade produktionen i dessa länder och i EU kommer därför att minska mycket långsammare i framtiden än man förutspådde ännu för några år sedan.

2.8. Lika möjligheter och lika behandling

2.8.1. Lagstiftningen i de enskilda kandidatländerna om lika behandling av kvinnor och män motsvarar visserligen i stor utsträckning de viktigaste reglerna i EU-rätten, men praktiken är tyvärr ofta en annan. Liksom i EU ligger de stora problemen framför allt i det ojämlika sätt som män och kvinnor drabbas av ekonomiska problem⁽¹⁾. Dessutom är medvetenheten liksom tidigare låg om betydelsen av lika möjligheter och lika behandling för kvinnor och män.

2.8.2. "Lika möjligheter och lika behandling" handlar inte bara om förhållandet mellan kvinnor och män, utan även om att undvika all "diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning". (EG-fördraget, artikel 13) Särskilt beträffande minoriteternas situation (t.ex. romernas) finns det fortfarande stora problem i kandidatländerna.

3. Utvidgningens möjligheter och eventuella problem

3.1. De politiska förändringarna i Östeuropa i slutet av 80-talet och den omvandlingsprocess som dessa ledde till har ställt de central- och östeuropeiska länderna inför stora utmaningar. Vid sidan av en hel del positiv utveckling och framgångsrika reformer i dessa länder präglas processen även av ökande arbetslöshet och budgetbetingade nedskärningar inom det sociala skyddssystemet och hälso- och sjukvården.

3.2. EU har tagit sitt ansvar genom att stödja de central- och östeuropeiska länderna i deras reformprocess bl.a. med finansiella medel (Phare) och handelsavtal (Europaavtalen). Vid Europeiska rådet i Köpenhamn 1993 kom EU:s stats- och regeringschefer också överens om att ställa upp vissa kriterier för dessa länders anslutning till unionen. I mars 1998 påbörjades slutligen anslutningsförhandlingarna officiellt.

3.3. Utvidgningens möjligheter

3.3.1. Hittills har samarbetet mellan unionen och de central- och östeuropeiska länderna skapat många fördelar för bägge sidor.

3.3.2. Det är främst EU som har vunnit på handeln med de central- och östeuropeiska länderna, och EU har ett kraftigt överskott i handelsbalansen med dem. Denna handels i och för sig ringa andel av EU:s totala utrikeshandel motsvarar CÖE-ländernas relativt låga bruttonationalprodukt. Den kan förväntas öka som en följd av tillväxten i dessa länder och i EU.

3.3.3. Fördelarna för CÖE-länderna är främst det relativt obehindrade tillträdet till EU-marknaden, EU:s olika stödåtgärder (ekonomisk hjälp, politisk dialog etc.), samt många företags stora engagemang i Östeuropa. Utländska direktinvesteringar har hittills huvudsakligen haft positiva effekter för sysselsättningen och ekonomin. Dessutom svarar västeuropeiska företag i kandidatländerna för en ansevärd del av dessa länders utrikeshandel.

3.3.4. Förutom dessa fördelar som har uppstått för bägge sidor efter östblockets fall bär utvidgningen på ytterligare ett antal möjligheter. Dels innebär unionens utvidgning med de central- och östeuropeiska staterna ett bidrag till fred och säkerhet i Europa. Dels är utvidgningen, vilket ESK har framfört vid upprepade tillfällen i tidigare yttranden, ett "historiskt tillfälle" som inte får missas att förena Europas alla folk i ett verkligt "gemensamt hus", att varaktigt säkra stabilitet och välstånd på den europeiska kontinenten och att stärka Europas (i ordets vidaste mening) politiska, ekonomiska, sociala och kulturella inflytande i världen⁽²⁾.

3.4. Problemställningar

3.4.1. I samband med denna utblick i det långsiktiga perspektivet får man emellertid inte glömma att utvecklingen i de central- och östeuropeiska länderna på medellång sikt kommer att möta många problem. Skälet till det är den enorma "dubbla belastning" som kandidatländerna bär på. Dels ska de fortsätta att genomföra omvandlingsprocessen framgångsrikt, dels har de förpliktat sig att ta över EU:s hela lagstiftning.

3.4.2. Att bemästra denna "dubbla belastning" blir än svårare genom det ansträngda budgetläget i CÖE-länderna, genom brister i den offentliga förvaltningen och i rättsväsendet⁽³⁾ och genom det ökande trycket på arbetsmarknaderna. Dessutom kommer konkurrensen i länderna att öka när de inlemmas på inre marknaden.

⁽¹⁾ Agenda 2000, del 2: Utvidgningen — En utmaning för unionen (Konsekvensanalys), (KOM(97) 2000).

⁽²⁾ EGT C 19, 25.1.1993 och C 129, 10.5.1993, om EG:s relationer med de central- och östeuropeiska staterna (Bulgarien, Rumänien och de baltiska staterna) (Ej på svenska), samt EGT C 75, 10.3.1997 "Inverkan på den gemensamma jordbrukspolitikens av de central- och östeuropeiska ländernas anslutning till unionen".

⁽³⁾ Se olika lägesrapporter från kommissionen.

3.4.3. Det råder en oroväckande uppdelning av näringslivet i å ena sidan konkurrenskraftiga sektorer, som är helt inriktade på export, som stöds av utländska investeringar och som har en relativt hög produktivitet och å andra sidan sektorer inriktade på hemmamarknaden, med låg konkurrenskraft, låg produktivitet och framför allt otillräcklig teknisk utrustning. Just för den senare gruppen innebär det problem att snabbt inlemmas i ett öppet och konkurrensinriktat system⁽¹⁾.

3.4.4. Ett särskilt problem utgör bristen på kapital i många företag vilket skapar svårigheter för deras innovationsförmåga. Detta gäller framför allt de medelstora företagen som är en av de pelare omvandlingsprocessen vilar på och som bidrar kraftigt till BNP och till sysselsättningen⁽²⁾.

3.4.5. Dessa brister kan t.ex. göra situationen allvarligare för handeln och småföretagen med hänsyn till den koncentrationsutveckling som avtecknar sig. För närvarande är koncentrationsgraden i detaljhandeln mycket låg, medan trycket ökar från utländska detaljhandelskedjor som i allt högre utsträckning vill in på den östeuropeiska marknaden. Det kommer att leda till att många företags existens hotas, att många läggs ned samt att strukturuomvandlingen påskyndas också på andra områden, som konsument- och företagsinriktade tjänsteföretag⁽²⁾.

3.4.6. Den fortsatta nedgången för industriella monokulturer som inte längre är konkurrenskraftiga är ännu inte avslutad och hotar levnadsstandarden i hela regioner. Om man inte lyckas etablera små företag med en produktion som efterfrågas av marknaden kommer de stora lokala skillnader som redan finns att bli än större.

3.4.7. I 48 av Östeuropas 50 regioner ligger BNP per capita under 75 % av genomsnittet i hela EU. Karaktäristiska för denna situation är de enorma regionala skillnaderna i inkomst. Längs ned ligger den polska regionen Swietokryskie med endast 24 % av genomsnittet i EU. Men även i de baltiska staterna, i Bulgarien och Rumänien är den ekonomiska nivån relativt låg (25–34 % av EU-genomsnittet). Kandidatländernas gränsregioner mot blivande tredje land har speciella problem på grund av sitt utsatta läge. I andra ändan av skalan ligger främst CÖE-ländernas storstadsområden. En särställning intar Prag-regionen där inkomstläget till och med ligger över genomsnittet inom EU⁽³⁾.

3.4.8. Som ESK redan har konstaterat i sin informationsrapport rymmer situationen i de central- och östeuropeiska länderna olika problem som inte får bagatelliseras. Arbetsmarknaden i CÖE-länderna är drabbad på två sätt. Å ena sidan finns det risk att humankapitalet utvandrar (brain drain) på grund av de rådande inkomstskillnaderna mellan unionen och kandidatländerna, vilket leder till att den ekonomiska uppbyggnadsprocessen i dessa länder påverkas negativt. Å andra sidan kan man vänta sig att det uppstår betydande sociala problem för vissa grupper, eftersom trycket på varu- och arbetsmarknaderna kommer att öka, inte bara på grund av den fortsatta omvandlingsprocessen, utan framför allt på grund av utvidgningen.

3.4.9. Kommissionen påpekade också i Agenda 2000 att kandidatländerna inte kan tillgodogöra sig fördelarna av inträdet från den ena dagen till den andra, och att dessa inte kommer att vara jämnt fördelade. Ännu en lång tid efter anslutningen kommer det att finnas ett enormt anpassningstryck i dessa länder, vilket kan skapa ekonomiska, sociala och politiska spänningar.

3.4.10. Dessa spänningar kan emellertid också uppträda i vissa medlemsstater, särskilt i dem som gränsar till de central- och östeuropeiska staterna, eftersom man måste räkna med en ökad migration av arbetskraft samt flyttningar av företag på grund av de enorma inkomstskillnaderna. Detta kan leda till ett ökat tryck på arbetsmarknaden. Utan övergångsregler för arbetstagares och tjänsters fria rörlighet samt specifika åtgärder för att lösa problemen leder detta till ökad arbetslöshet i angränsande medlemsstater.

3.4.11. Därför måste en socialt acceptabel anslutning eftersträvas, inte minst för att garantera socialt lugn i Europa, och särskilt i kandidatländerna. En snabb anslutning utan de nödvändiga strukturerna för att mildra sociala orättvisor skulle kunna äventyra hela integrationsprocessen. Utan lämpliga åtgärder för att säkerställa en hållbar utveckling av sysselsättningen i CÖE-länderna skulle dessutom trycket på arbetsmarknaderna i medlemsstaterna öka ytterligare.

4. En socialt hållbar utvidgningsprocess

4.1. En grundförutsättning för att ansluta sig till unionen är att man uppfyller de så kallade Köpenhamnskriterierna. Dessa kriterier innebär följande: (1) säkerställandet av demokratiska principer och strukturer, (2) införandet av en fungerande marknadsekonomi samt (3) övertagandet och genomförandet av hela EU-rätten (även t.ex. sociala och arbetsrättsliga normer, miljö- och konsumentskyddsåtgärder).

⁽¹⁾ "Ungerns väg mot EU-medlemskap", EGT C 117, 26.6.2000, s. 38.

⁽²⁾ EU-Magazin 5/2000.

⁽³⁾ Eurostat News Release, nr 48, 18.4.2000.

4.2. Det är dock inte endast Köpenhamnskriterierna som skall uppfyllas, eftersom anslutningen i mycket större utsträckning är en samhällspolitisk än en förvaltningsteknisk process⁽¹⁾. Det är därför viktigt att de närmare kontakterna med grannarna i öst och gemenskapens stödåtgärder inte bara omfattar rättsliga, ekonomiska, tekniska eller finansiella frågor. Det handlar alltså inte bara om utvidgningens ekonomiska eller rättsliga betydelse utan först och främst om vad utvidgningen kan tillföra Europas medborgare.

4.3. Det råder enighet om att utvidgningsprocessen innebär stora möjligheter att skapa förbättrade levnadsvillkor för människorna i Europa. Detta kommer dock inte att inträffa automatiskt eller av sig självt. Övergångsprocessen i många av anslutningsländerna har hittills inte heller bara inneburit fördelar, vilket inte endast har påverkat en stor del av befolkningens inställning till marknadsekonomin utan även visat sig i befolkningens ökade skepsis gentemot EU-utvidgningen. Denna ökade skepsis i kandidatländerna tyder på att människorna i Central- och Östeuropa inte fått tillräcklig information eller tror att anslutningen skall medföra nackdelar. Detsamma kan sägas om stämningen i medlemsstaterna vilket de senaste opinionsundersökningarna⁽²⁾ visar.

4.4. Den sociala dimensionen måste därför få en framträdande roll i EU:s integrationsprocess⁽³⁾. Processen kan bara genomföras utan alltför stora politiska konflikter om EU och regeringarna tar befolkningens intressen på allvar och gör dem delaktiga i en politisk diskussion. I den sociala dimensionen ingår även en dialog med medborgarna, dvs. en lämplig informationspolitik som är inriktad på medborgarnas behov på båda sidorna. Kommittén välkomnar i detta sammanhang kommissionens initiativ om utvecklingen av en informationsstrategi.

4.5. Betydande framsteg har gjorts i de central- och östeuropeiska länderna i fråga om uppbyggandet av stabila demokratier och fungerande marknadsekonomier på den korta tiden sedan omvälvningen 1989. ESK drar dock slutsatsen att det inom ramen för utformningen av en socialt hållbar utvidgningsprocess återstår mycket att göra och framför allt när det gäller att minska regionala ekonomiska skillnader (inte bara mellan och inom kandidatländerna utan även mellan unionen

och dessa länder), förhindra sociala orättvisor, respektera den sociala dimensionen och slutligen att inrätta fungerande strukturer för arbetsmarknadens parter samt stärka den sociala dialogen.

4.6. *Främja ekonomisk och social sammanhållning*

4.6.1. Eftersom en fortsatt framgångsrik utveckling av övergångsprocessen är beroende av att man lyckas bemästra dess ekonomiska och sociala följder, måste de ekonomiska strategierna för övergången till marknadsekonomi utformas och genomföras på ett socialt acceptabelt sätt. Marknadsorienterat och socialt orienterat handlande måste alltid följas åt⁽⁴⁾. Om den sociala och sysselsättningspolitiska utvecklingen missgynnas kan politiska problem uppstå i länderna i Central- och Östeuropa och sätta integrationsprocessen i fara.

4.6.2. Europaparlamentet betonar även vikten av att investera i utvecklingen av bättre sociala strukturer i länderna i Central- och Östeuropa⁽⁵⁾. Enligt Europaparlamentet är införandet av en social dimension en grundförutsättning⁽⁶⁾ för att förhindra oönskade effekter i samband med dessa länders införlivande på inre marknaden⁽⁵⁾.

4.6.3. Det är därför viktigt att sysselsättningsfrågor, som i enlighet med Amsterdamfördraget fått en framträdande plats i gemenskapspolitiken, betonas i förhandlingarna med kandidatländerna. Både inom jordbruks- och industrisektorn kan man räkna med en betydande strukturell omvandling med många förlorade arbetstillfällen till följd. Med tanke på att utvecklingen i fråga om övergång och strukturer inte är densamma i alla kandidatländer måste passande makroekonomiska, samt regional- och strukturpolitiska åtgärder vidtas i syfte att utveckla nya sysselsättningsmöjligheter och motverka konsekvenserna av den hotande ökningen av arbetslösheten⁽⁴⁾. Med tanke på kandidatländernas ekonomiska situation bör man dock diskutera hur dessa åtgärder skall finansieras.

4.6.4. Gränsområdena är de som berörs mest av de väntade förändringarna. De kan hantera dem bäst genom samarbete över gränserna (t.ex. genom att utnyttja existerande EU-program). Kommittén välkomnar det faktum att kommissionen redan arbetar med ett meddelande om gränsområdenas utveckling.

⁽¹⁾ EGT C 51, 23.2.2000.

⁽²⁾ Europeiska kommissionen: Eurobarometer, rapport nr 53, oktober 2000.

⁽³⁾ Jmf ESK: EGT C 339, 31.12.1991 och EGT C 129, 10.5.1993 samt A3-0189/92: Europaparlamentets beslut om Europeiska unionens förberedande strategi inför anslutningen av länderna i Central- och Östeuropa med avseende på Europeiska rådets möte i Essen (9–10 december 1994), Europaparlamentets beslut av den 17 april 1996 om kommissionens vitbok om de central- och östeuropeiska ländernas förberedelser inför anslutningen till inre marknaden (EGT C 141, 13.5.1996).

⁽⁴⁾ EGT C 129, 10.5.1993

⁽⁵⁾ Europaparlamentets beslut av den 17 april 1996 om kommissionens vitbok om de central- och östeuropeiska ländernas förberedelser inför anslutningen till inre marknaden (EGT C 141, 13.5.1996).

⁽⁶⁾ György Farkas, ställföreträdande generalsekreterare för handelskammaren i Ungern, uppskattar att en tredjedel av de 600 små och medelstora företagen inte skulle överleva ett snabbt inträde i unionen. I *Wirtschaftswoche* nr 13, 25.3.1999, s. 30.

4.6.5. Jordbruket utgör ett särskilt problem i de central- och östeuropeiska länderna. Det strukturella problemen inom jordbruket i flera av kandidatländerna kommer inte ens med de största kraftanstängningar att kunna bemästras under några få år. Man kan inte heller utgå ifrån att merparten av de små jordbruken (t.ex. i Polen) med mycket låg produktivitet inom en snar framtid kan stå emot det massiva konkurrensstrycket på inre marknaden. Jordbruket i det central- och östeuropeiska länderna kommer att behöva mer tid för att göra de nödvändiga strukturella anpassningarna och stärka sin konkurrenskraft⁽¹⁾.

4.6.6. I detta sammanhang är det viktigt att man inte glömmer bort att jordbruksföretagen inte bara bör värderas ur en rent företagsekonomisk synvinkel, utan vid sidan om deras betydelse för skyddet av miljön och landskapen bör man även erkänna deras vikt som avlastning inom den sociala sektorn, om man inte lyckas utveckla tillräckligt många arbetsplatser utanför jordbrukssektorn som ett alternativ⁽¹⁾.

4.6.7. Kommittén välkomnar därför att nya instrument införts inom ramen för anslutningsstrategierna (Sapard, Ispa) liksom arbetsmarknads- och socialministrarnas beslut av den 9 mars 1999 att stärka de sysselsättnings- och socialpolitiska tyngdpunkterna i Phare-programmen. Kommissionens ansträngningar att stödja kandidatländerna vid utarbetandet av en sysselsättningsstrategi i enlighet med Luxemburgprocessen bör även framhållas. Kommissionen utarbetar dessutom gemensamt med de enskilda kandidatländerna ett så kallat "Joint Assessment Paper" (JAP) som skall ligga till grund för den sysselsättningspolitiska översyn som planeras inom ramen för anslutningspartnerskapen. På så sätt kan man vid fastställandet av sysselsättningspolitiska mål ta hänsyn till varje enskilt kandidatlands särskilda villkor och situation.

4.6.8. Under ESK:s utvidgningskonferens kritiserade dock flera deltagare från kandidatländerna EU-programmen, framför allt vad beträffar deras användning och tillgång — trots kommissionens förbättringar — samt bristen på öppenhet och den alltför tungrodda byråkratin (t.ex. inom ramen för vänortssamarbete). Kommittén uppmanar därför kommissionen att svara på denna kritik.

4.6.9. En viktig del i sysselsättningsstrategin för länderna i Central- och Östeuropa bör vara främjandet av företagande. Kommittén betonade redan i sin informationsrapport om sysselsättningen och den sociala situationen i Central- och Östeuropa "att företagsvärldens bidrag är betydelsefullt för att skapa nya arbetstillfällen och inkomster, samt är nödvändigt för den fortsatta ekonomiska och sociala utvecklingen. För att skapa mer konkurrenskraftiga företag måste man vidta lämpliga åtgärder, till exempel beträffande utbildning och fortbildning, tekniskt bistånd osv".

4.6.10. Tillgången på nya arbetstillfällen och även redan befintliga arbetsplatser kommer att sättas i fara om inte motsvarande åtgärder vidtas för att förbereda företagen i Central- och Östeuropa på den fortsatta strukturomvandlingen som kommer att förstärkas när de helt integreras i den inre marknaden med en ökad konkurrens som följd.

4.6.11. De sociala frivilligorganisationerna är ytterligare en viktig fråga. Även på det här området har ESK framhållit att nuvarande system som syftar till att stärka den sociala sammanhållningen och lindra situationen för de socialt sett svagaste i enlighet med artikel 16 i Amsterdamfördraget måste ges större uppmärksamhet. Dessa organisationer får inte komma i bakgrunden genom privatiseringstrycket utan måste erkännas som viktiga organisationer som är anpassade till tidens krav⁽²⁾.

4.6.12. Under utvidgningskonferensen den 16 november 2000 visade det sig att det fanns delade uppfattningar om problemet vad beträffar den ökade kunskapsflykten (brain drain) som kan få negativa konsekvenser för den ekonomiska inhämtningsprocessen i Central- och Östeuropa. Samtidigt som vissa varnar för en ökad utvandring av arbetskraft från länderna i Central- och Östeuropa märker man vissa försök i medlemsstaterna att täcka bristen på arbetskraft i olika branscher (t.ex. inom informationsteknik) med kvalificerad arbetskraft från kandidatländerna. Vissa företrädare för kandidatländerna anser däremot att kunskapsflykten till stor del redan ägt rum. De föreslår att frågan skall diskuteras under ett gemensamt möte med ESK. I detta sammanhang välkomnar ESK kommissionens och rådets uppmaning till kandidatländerna att presentera en bedömning på de väntade migrationsrörelserna och deras konsekvenser för arbetsmarknaden i framtiden.

4.6.13. Problemet med korruption och bedrägeribekämpning måste slutligen även nämnas. Enligt de regelbundna rapporterna från kommissionen om kandidatländernas framsteg på väg mot EU-medlemskap återstår ännu mycket att göra i de central- och östeuropeiska länderna vad gäller bekämpningen av korruption.

4.7. En förstärkt social dialog

4.7.1. ESK har redan flera gånger understrukit att inrättandet av varaktiga relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare som självständiga parter på arbetsmarknaden är av avgörande betydelse för anslutningsprocessen samtidigt som de offentliga myndigheternas roll och ansvar bör värnas⁽³⁾.

⁽¹⁾ EGT C 51, 23.2.2000.

⁽²⁾ Jfr även Europaparlamentets beslut av den 17 april 1996 om kommissionens vitbok om de central- och östeuropeiska ländernas förberedelser inför anslutningen till inre marknaden (EGT C 141, 13.5.1996), samt CEEP. 99/Peco. 3: Written position on the EU's Enlargement.

⁽³⁾ EGT C 129, 10.5.1993.

4.7.2. Utvidgningen kan bara bli framgångsrik om den får ett brett stöd från alla parter i samhället. För att uppnå samförstånd måste en socialt accepterad process inledas i vilken arbetsmarknadens parter och andra grupper i samhället deltar (t.ex. konsumentorganisationer eller sociala frivilligorganisationer) ⁽¹⁾.

4.7.3. Enligt kommissionens rapporter om kandidatländernas framsteg utvecklar sig den sociala dialogen mycket olika i kandidatländerna. Enligt kommissionen har en trepartsdialog (regering, arbetstagare och arbetsgivare) upprättats på ett tillfredsställande sätt i Estland och Slovenien samtidigt som den sociala dialogen kan förbättras ytterligare i de andra länderna.

4.7.4. Under sina olika samtal med arbetsmarknadens parter i länderna i Central- och Östeuropa (bl.a. inom ramen för de gemensamma rådgivande kommittéerna) har ESK också kunnat konstatera att det fortfarande återstår en rad betydande problem inom ramen för den sociala dialogen. Dessa problem uppstår både i dialogen med regeringen respektive mellan arbetsmarknadens parter och även på grund av strukturella svagheter och problem som fortfarande finns inom varje arbetsmarknadsorganisation.

4.7.5. På grundval av dessa samtal kan man se att vissa kandidatländer inte respekterar arbetstagarnas rättigheter, inte tar tillräcklig hänsyn till den sociala dialogen och inte gör arbetsmarknadens parter tillräckligt delaktiga i förberedelserna och utarbetandet av rapporter till kommissionen. Vissa regeringar är också mycket skeptiska mot att ge arbetsmarknadens parter en självständig roll. I de enskilda länderna i Central- och Östeuropa kvarstår fortfarande stora skillnader mellan nuvarande arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer med hänsyn till graden av organisation och utveckling. I vissa länder är t.ex. arbetsgivarna inte organiserade i samma grad som arbetstagarna. På grund av avsaknaden av en "motpart" blir det också svårare att ingå kollektivavtal som gäller flera olika branscher. De flesta av avtalen sluts därför på företagsnivå ⁽²⁾.

4.7.6. Dessa problem måste lösas innan man kan tala om fungerande arbetsmarknadsstrukturer som kan svara på de krav som övergångs- och utvidgningsprocessen ställer. I detta sammanhang är det också viktigt att arbetsmarknadens parter har goda kunskaper om marknadsekonomins kännetecken och problem, strategier för privatisering och omstrukturering av företag, avtalsförhandlingarnas grundprinciper och metoder, organisationen av arbetsmarknaden, yrkesutbildning och fortbildning osv ⁽³⁾.

4.7.7. Dialogen med arbetsmarknadens parter i EU är därför viktig för kandidatländerna med tanke på EU-parternas långa erfarenhet av marknadsekonomi och kontakter med EU-politiker. I detta sammanhang välkomnas även kommissionens meddelande om att anpassa och främja den sociala dialogen på gemenskapsnivå där kommissionen även diskuterar kandidatländerna, understryker betydelsen av den sociala dialogen och tar upp olika stödåtgärder ⁽⁴⁾. Kommittén hänvisar i detta hänseende även till Europeiska rådets slutsatser i Nice om att förstärka den sociala aspekten i samband med utvidgningen, där stats- och regeringscheferna i EU framhäver den sociala dialogens roll inom ramen för utvidgningen.

4.7.8. Företag från medlemsstaterna som är verksamma i kandidatländerna bör även föregå med gott exempel vad beträffar främjandet av den sociala dialogen och relationerna på arbetsmarknaden. De skulle t.ex. kunna införa företagsråd eller stödja upprättandet av fungerande arbetsgivarorganisationer i länderna i Central- och Östeuropa och delta i deras verksamhet.

4.7.9. ESK har redan sedan flera år tillbaka vidtagit ett flertal åtgärder för att förstärka den sociala dialogen med företrädare för kandidatländerna. Till dessa åtgärder kan man räkna olika hearingar med representanter för näringsliv och intressegrupper i samhället i de central- och östeuropeiska länderna (t.ex. i Bryssel, Warszawa, Tallin osv.) samt upprättandet av bilaterala kontakter med enskilda länder, t.ex. inom ramen för de gemensamma rådgivande kommittéerna som består av ledamöter i ESK och medlemmar i motsvarande organisationer i kandidatländerna ⁽⁵⁾.

4.7.10. I samband med utvidgningskonferensen hänvisade företrädarna för länderna i Central- och Östeuropa till att åtgärderna som vidtas av internationella organisationer i deras länder bör samordnas bättre och föreslog att kommittén skall spela en mer framträdande roll i detta hänseende.

5. Sammanfattning och rekommendationer

5.1. I enlighet med vad ESK tidigare framhållit innebär utvidgningen av EU till länderna i Central- och Östeuropa ett historiskt tillfälle att förena hela Europas folk i ett "gemensamt hus" i syfte att på lång sikt säkerställa stabilitet och välfärd i Europa.

5.2. Fördelarna med EU-utvidgningen kommer dock inte att gynna alla i lika stor utsträckning. Till följd av utvidgningen måste man räkna med en ökad konkurrens och stora strukturmönderingar i länderna i Central- och Östeuropa som kommer att öka trycket på varu- och arbetsmarknaden. Vissa grupper kommer att få betydande sociala problem som inte bör underskattas. Den växande skepsisen från befolkningens sida i kandidatländerna kan därmed vara ett tecken på den oro som många människor känner.

⁽¹⁾ Se t.ex. "En förstärkt strategi inför anslutningen", EGT C 157, 25.5.1998, s. 58, "Social policy — Social dialogue", EGT C 95, 30.3.1998.

⁽²⁾ Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Polens väg mot EU-medlemskap", EGT C 51, 23.2.2000.

⁽³⁾ "Economic and social organizations in the countries of central and eastern Europe — Consultative mechanisms", EGT C 19, 23.1.1993.

⁽⁴⁾ KOM(1998) 322 slutlig. Jmf även Padraig Flynn's anförande i Warszawa den 18 mars 1999 (Speech/99/48).

⁽⁵⁾ EGT C 157, 25.5.1998, s. 58.

5.3. ESK betonar därför betydelsen av att inbegripa den sociala dimensionen i utvidgnings- och integrationsprocessen. Utvidgningsprocessen kan bara lyckas, och stora politiska och sociala konflikter förhindras, om man i tillräcklig stor utsträckning tar hänsyn till den sociala dimensionen. Detta innebär att man verkligen måste ta de "svagaste" och "förlorarnas" oro på allvar, kanske ännu mer allvarligt än vad man gjort hittills⁽¹⁾.

5.4. Mot bakgrund av detta välkomnar ESK kommissionens meddelande om den "Socialpolitiska agendan" där man sätter upp målsättningen "att bidra till förberedelsen inför utvidgningen av unionen på villkor att den sker genom en balanserad ekonomisk och social utveckling"⁽²⁾.

5.5. Kommittén anser dessutom att det är nödvändigt att anpassa EU:s sammanhållnings- och strukturprogram samt den gemensamma jordbrukspolitiken så att kandidatländerna kan bli medlemmar på lika villkor.

5.6. ESK uppmanar kommissionen att under anslutningsförhandlingarna med kandidatländerna betona och pröva möjligheterna för genomförandet av de mål och åtgärder som beskrivs i den socialpolitiska agendan och framför allt ta upp följande frågor:

- Nödvändigheten att fastställa socialt accepterade och miljöanpassade utvecklingsstrategier på centrala områden (t.ex. inom den tunga industrin, jordbruket osv.) och på grundval av ett helhetskoncept.
- Behovet av åtgärder som ökar kvalifikationerna på alla områden särskilt inom sektorer som är ekonomiskt missgynnade i syfte att på lång sikt minska skillnaderna

mellan landsbygd och stad. Dessa åtgärder är speciellt viktiga på landsbygden och inom den tunga industrin i samband med strukturomvandlingen och för att förhindra negativa sysselsättningstrender. Kommittén anser att vikten av åtgärder för att öka kvalifikationerna i länderna i de central- och östeuropeiska länderna inte kan betonas i tillräcklig stor utsträckning och hänvisar i detta sammanhang till sin informationsrapport om "Utbildningens europeiska dimension: karaktär, innehåll och framtidsutsikter"⁽³⁾ samt till Europeiska rådets slutsatser i Lissabon om utbildningspolitiska frågor.

- Förbättrade villkor för små och medelstora företag genom att främja företagande (även med avseende på tillgång till kredit), bygga ut system för bearbetning och marknadsföring, ge tekniskt stöd, vidta åtgärder för att öka kvalifikationerna och skapa en passande företagsekonomisk miljö som syftar till att främja den ekonomiska tillväxten och skapa bestående arbetsplatser.
- Främja en social dialog på alla områden, liksom öka medvetenheten bland arbetsmarknadens parter och i det organiserade civila samhället om vikten av att organisera sig bättre på egen hand.
- Upprätta system för sociala frivilligorganisationer som verkar för att stärka den sociala sammanhållningen och lindra situationen för de socialt sett svaga grupperna.
- Nödvändigheten att intensifiera dialogen med det civila samhället om förberedelserna inför, och följderna av anslutningen till EU.
- Främja lika möjligheter för alla, speciellt mellan kvinnor och män, liksom för minoriteter.
- Öka öppenheten inom ramen för genomförandet av EU-program och andra stödåtgärder.

⁽¹⁾ EGT C 51, 23.2.2000.

⁽²⁾ KOM(2000) 379 slutlig.

⁽³⁾ "Utbildningens europeiska dimension: karaktär, innehåll och framtidsutsikter".

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Utvecklingen av mänskliga resurser på västra Balkan"

(2001/C 193/20)

Vid plenarsessionen den 12–13 juli 2000 beslutade kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Utvecklingen av mänskliga resurser på västra Balkan".

REX-sektionen, som ansvarat för beredningen av kommitténs arbete i ärendet, antog sitt yttrande den 11 april 2001. Föredragande var Georgios Sklavounos.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 59 röster för, 1 emot och 4 nedlagda röster.

1. Yttrandets syfte och ämnesområde

1.1. Yttrandets syfte och ämnesområde kan beskrivas på följande vis:

1.1.2. Balkanområdets betydelse för den europeiska integrationen.

1.1.3. Vikten av mänskligt och socialt kapital för ekonomisk utveckling i området och för en hållbar utvidgning söderut.

1.1.4. Balkanområdets betydelse för att Medelhavsområdet skall integreras i de europeiska "strukturerna".

1.2. Yttrandets syfte är att framhålla betydelsen av dessa resurser och lägga fram en rad förslag som kan behövas för att finna en övergripande infallsvinkel när det gäller att utveckla mänskligt och socialt kapital på västra Balkan.

1.3. Det finns ett uppenbart behov av att EU för en tydlig, verkningfull och bestämd utrikespolitik i allmänhet och i synnerhet när det gäller Balkan.

"Priset" för krig och instabilitet på västra balkan kommer att bli alltför högt för den europeiska integrationsprocessen. Därför är fred och stabilitet på västra Balkan inte en regional fråga, utan en europeisk fråga.

Det finns också behov av att på ett kraftfullt och beslutsamt sätt ge ny drivkraft åt stabilitetspakten så att den dels motsvarar förväntningarna från det europeiska samhället i allmänhet och från samhällslivets parter, dels når de mål som världssamfundet satt upp i anknytning till pakten samt tillmötesgår de lokala samhällenas behov.

Det behövs en organiserad, välstrukturerad och planerad medverkan från det europeiska civila samhället för att utveckla mänskligt och socialt kapital, deltagarkultur och strukturer för social dialog på västra Balkan.

Associeringsavtal är ett mycket användbart instrument för att integrera staterna på västra Balkan i de europeiska strukturerna, men det finns ett stort behov av en mer sammanhängande/övergripande infallsvinkel som omfattar området som helhet.

EU:s ekonomiska och sociala kommitté anser att den regionala infallsvinkeln och all sektorspolitik för västra Balkanområdet bör integreras i ett regionalt utvecklingsprogram.

2. Det mänskliga och sociala kapitalets betydelse för tillväxt i området

2.1. Världsbankens rapport "The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: A Regional Strategy Paper" av den 15 mars 2000 fäster mycket stor vikt vid utvecklingen av mänskligt och socialt kapital som en nödvändig faktor och/eller förutsättning för hållbar utveckling i området. Två kapitel (5 och 6) har anknytning till utvecklingen av mänskligt och socialt kapital, även om detta inte är huvudämnet.

2.2. Högre utbildning för att få till stånd kunnigt ledarskap, mänskligt kapital och social förändring.

2.2.1. Att utveckla en elit vars utbildning och perspektiv präglas av ett mångkulturellt synsätt och att bygga den yngre generationens utbildning på liknande grunder betraktas som investeringar för det sociala kapitalet och är avgörande för en hållbar framtid med fred.

2.2.2. Ett välutbildat mänskligt kapital ses som den avgörande faktorn för ekonomisk utveckling i området och är något som kan motverka fattigdom och miljöförstöring.

2.2.3. För närvarande kan man å ena sidan se att utbildningssystemet försämrats och att välutbildade kompetenta personer saknar sysselsättningsmöjligheter, och å andra sidan sker en omfattande kunskapsflykt från området. Alla parter är medvetna om det akuta behovet av att modernisera utbildningssystemet.

3. Problemet

3.1. Den omfattande och fortgående förstöringen av mänskliga resurser och mänskligt och socialt kapital har tillsammans med kunskapsflykten och utvandringen lett till ett akut behov av ett effektivt helhetsgrepp för att åter samla, bygga upp och utveckla dessa resurser. Det är en avgörande faktor för ekonomisk återuppbyggnad i området.

3.2. Oavsett vilka faktorer som skapar problemen och hur stora skillnader det finns mellan länderna kan följande läge sägas gälla för hela västra Balkan efter övergången till demokrati och det senaste kriget på Balkan:

3.2.1. Den infrastruktur som krävs för hållbart mänskligt och socialt kapital har förstörts eller kraftigt försämrats. Förtroende saknas för den institutionella ramen, offentliga förvaltningar och myndigheter samt rättssystemen.

3.2.2. Social uppsplittring: sociala band har förlorat sin betydelse och samhällena har splittrats och delats upp med utgångspunkt i klaner, religiös tillhörighet, politiska partisanktioner samt regional tillhörighet knuten till politiska ställningstaganden och klienttillhörighet.

3.2.3. Asocial gruppsolidaritet som bygger på ett defensivt utestängande av andra. Släktlojaliteten har fått tillbaka sitt värde som den enda stadiga lojaliteten när lojalitet som inte bygger på släktband blir alltmer föränderlig och flytande.

3.2.4. Allmän misstro mot främlingar och misstro mot dem som inte tillhör den egna släkten.

3.2.5. Samarbetssvårigheter och misstro mot kollektiva organ och institutioner, även fackföreningar och politiska partier.

3.3. Vi står med andra ord inför ett sammanbrott eller en kraftig försvagning av allmängiltiga sociala band, värdesystem och värdestrukturer.

3.4. Konflikterna mellan de olika nationaliteterna och kriget vände uppmärksamheten från andra problem. De skapade en defensiv och utestängande nationell solidaritet som dölde missnöjet och splittringen inom de etniska grupperna, den politiska upplösningen och underutvecklingen.

3.5. För att det aktuella läget för mänskligt och socialt kapital skall kunna beskrivas korrekt och begripligt måste man beakta de i mångt och mycket olika men ändå parallella tragiska historiska skeendena i Albanien och före detta Jugoslavien under tiden efter andra världskriget.

3.6. Under Hoxhas styre i Albanien var målet att skapa en albansk identitet och ett kommunistiskt medvetande i Albaniens olika klaner och etniska och religiösa grupper, men detta misslyckades.

3.7. Det järnhårda styret, det alltför centraliserade elitistiska och byråkratiska enpartisystemet och den enorma ansträngningen för att utplåna Albaniens förflutna var dömt att misslyckas men fick långvariga negativa följdverkningar.

3.8. Tito hade andra mål som dock löper parallellt med Hoxhas. Genom en svag decentraliserad federation försökte han skapa en jugoslavisk identitet och ett socialistiskt medvetande hos de olika sydslaviska folkgrupperna, de icke-slaviska minoriteterna och andra minoriteter.

3.9. Att kommunismen föll samman, att världen inte längre organiserades i ett system med två motpoler och att överenskommelserna från Jaltakonferensen miste sin betydelse var faktorer som bidrog till att den albanska regimen snabbt föll samman och att den jugoslaviska federationen på ett tragiskt vis sakta föll sönder.

3.10. I områdets nuvarande partisystem har de flesta partierna sina rötter i de gamla regimerna och saknar erfarenhet av en verklig demokratisk tradition med deltagande, öppenhet och insyn. Det saknas insyn i finansieringen. Det finns inget system för medverkan eller något nedifrån och upp-tänkande med lokalt folkvalda representanter. Allt detta innebär att partierna inte är det som vanligtvis menas med partier inom den västerländska demokratiska och parlamentariska traditionen, utan snarare mekanismer för social kontroll, mekanismer som arbetar för att återställa en socialt accepterad och legitim ordning.

3.11. En av de viktigaste aspekterna av "problemet" är att stödgivande länder, internationella institutioner och icke-statliga organisationer har haft svårt att inse något som Världsbanken senare har medgivit:

"Ännu viktigare är att tyngdpunkten måste flyttas från politiken till institutionerna. Alltså institutioner enligt Douglas Norths tolkning: idéer, ideologier, fördomar och sociala regler — inte organisationer eller andra inrättningar. För att denna typ av institutioner skall förändras måste kulturen förändras.

Detta innebär mycket mer än att bara privatisera statsägda företag eller anta lagar. Det innebär också att förändra offentliganställda tjänstemäns inställning och även inställningen i den privata sektorn.

Vi inser att regeringar inte bara kan skapa och ge legitimitet åt nya institutioner och sociala normer och pådyvla allmänheten dessa genom lagar och politiska åtgärder. Det civila samhället måste känna ett behov av förändring. Därför måste vi placera oss i en position där vi kan stöda såväl allmänheten som de styrande — de båda sidorna i denna förändring⁽¹⁾."

⁽¹⁾ TRANSITION: Transition Newsletter — The Newsletter About Reforming Economies — nov-dec 2000/jan 2001.

4. Kommunsystemet

Kommunsystemet är bräckligt och ineffektivt (särskilt i Albanien) eftersom det fungerat som en lägre styresnivå med förvaltare som utsetts uppifrån och/eller tjänstemän som utsetts av partierna, snarare än en lokal styresnivå med folkvalda representanter som ansvarar för den lokala välfärden och är ansvariga inför den lokala befolkningen. Under konfliktperioderna förlamades kommunsystemet av de etniska och religiösa murar som restes, och kommunsystemets utveckling försvårades av att enklaver i samhällena eller hela samhällen byggde på etnisk tillhörighet.

5. Offentlig förvaltning och hantering av den offentliga sektorn

5.1. Albanien med ett enpartisystem och partistyrning inom förvaltning och offentlig sektor och Jugoslaviens liknande kultur byggd på federal och etnisk grund innebar en långvarig ineffektivitet som ledde till dagens försvagning.

5.2. Krisen i offentlig förvaltning och i den offentliga sektorn har fördjupats av åren med konflikter, krig, embargo och en halvofficiell svart marknad för att täcka statliga och offentliga behov.

6. Allmän social upplösning

6.1. Rättssystemet och möjligheterna att upprätthålla lag och ordning påverkades av att det politiska systemet och värdesystemet föll samman i Albanien och att man i Makedonien, Kroatien, Serbien, Montenegro och Bosnien-Hercegovina sökte en identitet efter den jugoslaviska federalismens långsamma och tragiska sönderfall, socialismen, inbördeskriget, embargot och den djupa ekonomiska krisen.

6.2. Erfarenheterna från övergången från kommunismen har tillsammans med pyramidspelen i Albanien, bristen på insyn i privatiseringsprocesserna i Makedonien och Kroatien samt den svarta marknaden i Serbien och Montenegro byggt upp ett socialt klimat där medborgarna misstror både varandra och myndigheterna.

6.3. En förtroendekris har uppstått på alla nivåer i samtliga myndighetssfärer, och eftersom korruptionen fortgår fördjupas denna kris.

6.4. Att de sociala trygghetssystemen kollapsat och staten inte ens förmår betala ut pensioner och grundlöner har förstärkt den onda cirkeln av normlöshet och dessutom gett ny näring åt den svarta marknaden och den grå ekonomin samt gett den organiserade brottsligheten starkare fotfäste i samhället. I Makedonien är det exempelvis fler personer

som går arbetslösa än som har sysselsättning. De massiva friställningarna åtföljs inte av utbildningsåtgärder, och det finns inte några utsikter till ny sysselsättning.

7. Levnadsstandard

7.1. En sjunkande levnadsstandard har åtminstone under det senaste årtiondet varit den bistra verkligheten i alla länder i detta område. Reallönerna sjunker, och den registrerade arbetslösheten uppgick exempelvis 1998 i Makedonien till 36 %, i Jugoslavien till 30 % och i Bosnien-Hercegovina till 55 %.

7.2. I Bulgarien blev andelen fattiga personer sju gånger större mellan 1995 och 1997, och i Rumänien blev den fem gånger så stor mellan 1989 och 1998.

7.3. Folkomflyttningar: Ungefär 3 miljoner personer har förflyttats enbart på grund av kriget där Serbien, Hercegovina och Kroatien var inblandade, det vill säga om man inte räknar in Kosovokrisen.

7.3.1. Enligt serbiska källor uppehåller sig i dag en miljon flyktingar i Serbien, och i och med att kostnaden för dessa är minst en dollar om dagen innebär de ur en strikt ekonomisk synvinkel en förödande börda för landets ekonomi.

7.3.2. 13 % av Montenegros befolkning utgörs av flyktingar.

7.3.3. När systemet för social trygghet, sjuk- och hälsovård samt socialt stöd bröt samman ökade det allmänna missnöjet, motviljan och den sociala upplösningen. Miljöförstörelsen och myndigheternas och samhällets oförmåga att vidta verkningfulla miljöskyddsåtgärder bidrar till att problemet växer och att hoten mot ett sunt samhälle blir fler. Situationen för minoriteterna, särskilt romerna, har förvärrats på grund av det senaste kriget.

8. Utbildning och ungdomsfrågor

8.1. De offentliga anslagen till utbildning är fortfarande låga i alla dessa länder. Skatteintäkternas del av BNP har minskat under de senaste åren. Eftersom BNP har minskat betydligt i alla länder under övergången till demokrati har budgetmedlen för utbildning minskat avsevärt om man slår ut dem på samtliga studerande. I flera länder har kapaciteten inom utbildningssektorns institutioner försvagats i och med den försämrade infrastrukturen, dåligt betalda, dåligt utbildade och omotiverade lärare, föråldrade undervisningsmaterial, läroplaner och undervisningsmetoder. Dessa problem blev större i etniskt blandade samhällen, där man har haft avsevärda svårigheter att utforma och tillämpa mångkulturella utbildningsprogram.

8.2. Behovet av möbler, utrustning och undervisningsmaterial är mycket stort i nästan alla länder i sydöstra Europa. Än viktigare är kapacitet att förvalta utbildningssystemen och få dem att fungera.

9. Brottslighet och korruption

Korruptionen anses vara en mycket viktig faktor bakom normlösheten och den sociala, ekonomiska och politiska underutvecklingen på Balkan i allmänhet och västra Balkan i synnerhet. Organisationen Transparency Internationals index för uppfattningen om korruptionsgraden i det egna landet rankar bland totalt 99 länder Makedonien som nr 63 (tillsammans med Rumänien), Kroatien som nr 74 och Albanien som nr 84.

9.1. I och med att konflikterna, otryggheten och den djupa fattigdomen finns kvar får korruptionen ny näring, och detta ger även näring till den organiserade brottsligheten. Handeln med kvinnor och barn uppmärksammades vid det senaste sammanträdet i nätverket för parlamentariker i sydöstra Europa (26–27 februari 2001 i Skopje i Makedonien). Denna handel ger stora förtjänster och främjar korruptionen.

9.2. Korruptionen och den organiserade brottsligheten är faktorer som bidrar till ytterligare social, ekonomisk, politisk och moralisk upplösning i området. Närvaron av utländska militärstyrkor anses bidra till kvinnohandel och prostitution och därmed till korruptionen.

9.3. Korruption och brottslighet när varandra. Som en följd av korruptionen frodas i detta område handel med kvinnor och barn, försäljning av fattiga barns organ, barnarbete och barnprostitution. Samtidigt bidrar dessa företeelser till att korruptionen fortsätter.

10. Möjligheterna

10.1. Balkanområdets historia i allmänhet och särskilt västra Balkanområdets historia består trots allt inte bara av en lång rad konflikter, hat och blodspillan. Flera historiker och sociologer har belagt att det finns perioder i historien som präglas av fredlig samlevnad och symbios, av nära och bred kontakt.

10.2. Bland publikationerna i ämnet kan exempelvis nämnas "den klassiska studien om osmosen mellan serber och albaner" som Milan Sufflay beskriver i sin bok *Srbic Arbnasi* (1925).

10.3. I Montenegro och norra Albanien ser vi också hur starka band mellan klaner på olika sidor om gränsen har tagit sig uttryck i äktenskap och krigsallianser. Klaner i Montenegro kan ses som sidogrenar av albanska släkter och vice versa.

10.4. Även i Kosovos historia har de sociala konflikterna inte bara haft att göra med etniska skillnader utan också med markägande. Fattiga kristna och muslimska albaner var på samma sida som serberna när de hamnade i konflikt med albanska markägare. Under Hoxhas styre råkade progressiva kosovoalbaner värre ut i Albanien än i Serbien, vilket visar att de politiska skiljelinjerna under vissa perioder var lika viktiga som de etniska.

11. Historiska vetenskapliga belägg och det kollektiva minnet kan vara till hjälp för att börja om på nytt i en anda av fred och samarbete

Detta område har tillräckliga naturtillgångar, ett viktigt kulturellt och historiskt arv och geopolitisk betydelse. Utvandringen från dessa områden har dessutom såväl ekonomiskt som kulturellt burit frukt i norra Europa, Australien, Kanada och USA. Generellt sett skulle det därför vara en stor fördel för Europa om detta område integrerades i EU:s strukturer och i EU.

12. Dagens insatser, planer och strategier

Ett omfattande och djupgående arbete har utförts när det gäller insatser, planer och strategier för Balkanområdet.

12.1. Stabilitetspakten är fortfarande en övergripande "mekanism" och plan för området och omfattar även ett intresse för att utveckla socialt och mänskligt kapital. Världssamfundet, Europas vanliga medborgare och befolkningen på västra Balkan har säkerligen stora förväntningar på stabilitetspakten. Att skapa denna pakt är i sig en bragd. Men om stabilitetspakten inte uppnår sina mål kommer misslyckandet att få långvariga och mycket svåra följdverkningar. I och med förändringarna i det forna Jugoslavien hoppas vi att det inte längre finns någon anledning att vänta med den avgörande omvandlingen av stabilitetspakten till en sammanhängande utvecklingspakt.

12.2. I Bosnien, Kosovo och Albanien finns ett närmast förvirrande överflöd av icke-statliga organisationer, institutioner, internationella organisationer, FN-organisationer, samt europeiska och amerikanska organisationer som ägnar sig åt Balkanområdet i allmänhet och västra Balkan i synnerhet.

12.3. Förutom ESK:s rapporter och yttranden kan även andra dokument av hög kvalitet nämnas:

12.4. CEPS plan för Balkan (Centre for European Policy Studies, 2000A.804, redaktörer: Michael Emerson och Daniel Gros).

12.5. Arbetsgruppens rapport om att främja hållbar ekonomi på Balkan: rapport från en internationell arbetsgrupp med stöd från Council on Foreign Relations i USA.

12.6. The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: A Regional Strategy Paper, 1 mars 2000, Världsbanken. Regionen Europa och Centralasien.

12.7. En mycket konkret grekisk handlingsplan för återuppbyggnad finns färdig och kan genomföras i området.

13. Viktiga gemensamma nämnare hos de olika institutionernas föreslagna planer visar på en gemensam plattform för handling

13.1. Det finns en politisk vilja hos alla dem som vill uppnå fred och stabilitet i området.

13.2. Det finns hundratals organisationer och sakkunniga som redan arbetar i och finansierar arbete i och för området.

13.3. Med åtaganden från EU och de internationella finansieringsinstituten förväntar sig världssamfundet och länderna i detta område konkreta resultat.

13.4. I och med förändringarna i Jugoslavien kommer EU naturligtvis att behandla hindren för en ny start med en regional infallsvinkel, en ny och starkt verkningsfull strategi för västra Balkan samt en ny inställning till utvidgningen söderut.

14. Villkor för framgångsrika strategier för utveckling av mänskligt och socialt kapital

För att mänskligt och socialt kapital skall kunna utvecklas krävs ett gynnsamt klimat som inger hopp och säkerhet, främjar deltagande och ger garantier för rättvisa villkor i näringslivet och inom ramen för lokal- och regionalpolitiken, rättssystemet och det rättsliga förfarandena.

Världssamfundet, EU, de länder som undertecknat stabilitetspakten och myndigheterna i området måste vidta vissa nödvändiga åtgärder i detta hänseende.

Åtaganden från de länder som undertecknat stabilitetspakten när det gäller konkreta tidsplaner för varje delmoment i stabilitetspakten i samband med vissa prioriterade frågor, exempelvis säkra gränser:

- Minskade försvarskostnader.
- Åtaganden när det gäller en konkret regional utvecklingsplan och ett därtill kopplat genomförandeprogram för planering, samordning, finansiering och funktioner.

Man bör fastställa transnationella prioriteringsprojekt och utse myndigheter som ansvarar för respektive projekt.

Utveckling mot ett frihandelsområde på Balkan.

Utvidgningen av euro-zonen till att även omfatta valutorna på Balkan ("euroisering").

På EU-nivå fastställa instrument för regionalpolitiken, eller till exempel:

- Ett TEN-kontor för sydöstra Europa.
- Ett Ispa-kontor för sydöstra Europa.
- Ett Phare-kontor för sydöstra Europa.
- Ett kontor för kommunal utveckling i sydöstra Europa.

Fastställa instrument för regionalpolitiken inom vart och ett av länderna i sydöstra Europa samt regionala och sektorsbaserade ansvarsområden för Balkanområdet som helhet.

14.1. För en positiv dominoeffekt och nya nationella ansvarsområden i området

14.1.1. I alla dokument som skrivs om regionen betonas att varje stat måste ha som målsättning att främja utvecklingen av mänskligt och socialt kapital. Den ena regeringen efter den andra förlorar sin trovärdighet, oförmögna att skapa social samhörighet och bred solidaritet. En förklaring till detta är att dessa sociala "aspekter" inte behandlas i regeringsdekret eller ministerbeslut.

14.1.1.1. Engagemang för lokala, regionala och nationella angelägenheter kan inte väckas om man inte en gång för alla lyckas bryta den onda cirkeln och skapa positiva dominoeffekter och instrument för en hållbar fred, säkerhet, regionalt samarbete och intensiv utveckling.

14.1.2. Samtliga regeringar bör ge hög prioritet åt att utvärdera de framsteg som gjorts inom ramen för stabilitetspakten.

14.1.2.1. Världssamfundets engagemang för fred och stabilitet i området.

14.1.2.2. De viktigaste parterna i stabilitetspakten måste se till att ett krisprogram utarbetas i syfte att i möjligaste mån förbättra samordningen och effektiviteten i samband med det stöd som riktas till området, begränsa antalet organ, institutioner och organisationer till ett minimum och se till att kostnadsbesparingarna kommer stödtagarna till godo.

14.1.2.3. Att det regionala synsättet bör omsättas i regionala program. Vidare bör man på EU-nivå se till att åtgärderna rationaliseras och samordnas i så stor utsträckning som möjligt.

14.1.2.4. Utvidgningsprocessen bör samordnas med stabilitets- och anslutningsprocessen i området.

14.1.3. Sådana åtaganden kommer att fungera som en katalysator i samhällena och regeringarna i området.

14.1.3.1. Utifrån denna utgångspunkt kan regeringarna uppmanas och uppmuntras att utveckla regionala och nationella initiativ.

14.1.3.2. Mot denna bakgrund kommer näringslivet på regional och internationell nivå att reagera positivt på en inbjudan att delta, kunskapsflykten kommer att upphöra, de invånare som lämnat Balkan uppmuntras att flytta tillbaka och diasporan kan delta i återuppbyggandet av området.

14.2. Regionala finansieringsinstrument

14.2.1. För att kunna genomföra en politik, regionalpolitiska strategier eller ett projekt krävs finansiella medel, finansiell programplanering och förvaltning.

14.2.2. Genom regionala projektmyndigheter, regionala finansieringsinstrument och regionalpolitiska instrument till stöd för en regional utvecklingsplan kan man uppnå maximala samverkans effekter. Komplementaritet skapar multiplikatoreffekter, inte enbart i samband med planering och finansiering, utan även när det gäller att skapa en grund för offentlig-privata partnerskap och säkerställa ett effektivt deltagande från de internationella finansinstituten sida.

14.2.3. Denna typ av åtgärd kommer att få positiva dominoeffekter, som i sin tur kommer att bidra till ett positivt socialt klimat i lokalområdena och näringslivet. I förlängningen minskar riskerna för korruption, eftersom projekten omfattar hela Balkanområdet och således granskas både av länderna i området och EU.

14.2.4. Denna typ av åtgärd (regionala projektmyndigheter, regionala finansieringsinstrument, regional programplanering och regionalt genomförande) kräver och främjar uppbyggnad av institutioner på regional nivå, exempelvis i samband med forskning och utveckling inom miljöskydd och hållbarhet, vattenförsörjning, skydd av skogar och floder, samarbete mellan universitet inom ramen för en regional social dialog, bankverksamhet, reform av den offentliga förvaltningen, främjande av informationssamhället, hantering av stadsproblem och samarbete beträffande sektorsinriktade ekonomiska strategier, turism, jordbruk.

14.2.5. På en sådan konkret grund kommer man att kunna blåsa liv i det sociala engagemanget så att medborgarna kan delta i en ny kollektiv anda, i en deltagarkultur, i ett samhälle som präglas av framväxten av ett civilt samhälle. Icke-statliga organisationer kan bidra till att uppnå detta mål. Om man drar nytta av de positiva erfarenheterna och välfungerande metoder

och lyckas undvika problem kommer sydöstra Europa att på bästa sätt kunna utnyttja de icke-statliga organisationernas roll i utvecklingen av det civila samhället och demokratin.

14.3. Främjande av engagemang och befogenheter på lokal nivå genom internationella och EU-styrda program

14.3.1. Ytterligare förutsättningar för att socialt och mänskligt kapital skall kunna utvecklas i västra Balkanområdet är att lokalsamhällena i så stor utsträckning som möjligt deltar i de internationella och EU-styrda programmen för social och ekonomisk återuppbyggnad. Vidare bör system för mikrokrediter och mikrofinansiering inrättas till stöd för den lokala ekonomin och småskaliga familjeföretag för att man skall kunna hantera arbetslösheten bland de unga. De erfarenheter som hittills gjorts med mikrofinansieringssystem på Balkan och andra ställen runt om i världen är positiva och inger hopp inför framtiden.

14.3.2. Det är mycket viktigt att undersöka om verksamheten inom det redan stora antalet organisationer, institutioner, fackföreningar, icke-statliga organisationer och kyrkor samordnas i syfte att förhindra kontraproduktiva effekter. Mycket seriösa uppgifter tyder på en sådan utveckling.

14.3.3. Det skulle vara positivt om man på alla nivåer informerade medborgarna om att det inte rör sig om konkurrens bland de egna välgörarna, utan hopp om överlevnad. Det är viktigt att media återger en tydlig, politisk bild av framtiden och betonar att denna bild kan förverkligas.

14.3.4. Alla organisationer som använder FN-medel och finansiering från de internationella finansinstituten måste utarbeta kostnads-nytto-analyser och årsrapporter.

14.3.5. FN och/eller de lokala myndigheterna bör efterlysa samarbete, samordning och en minskning av kostnaderna för genomförande till förmån för stödtagarna.

14.3.6. Rekrytera lokalbefolkning för att driva program och åtgärder, i så stor utsträckning som möjligt ersätta utländsk arbetskraft med inhemsk arbetskraft i Bosnien, Kosovo och Albanien och dra lärdom av tidigare misstag i samband med återuppbyggnaden i Serbien.

14.3.7. Samarbetet mellan de internationella finansiella instituten, de lokala intresseorganisationerna inom näringsliv och samhälle och det civila samhället bör förstärkas.

14.3.8. Tydligt samarbete mellan det organiserade civila samhället, organisationer och intressegrupper inom näringsliv och samhälle samt utveckling av oberoende lokala media som stöder mänskliga rättigheter, en deltagarkultur och lika möjligheter.

14.3.9. Insatser för att återuppbygga kommunerna och stärka deras ställning bör främjas med stöd av berörda europeiska organisationer.

14.4. *Behov av att förbättra samordningen och effektiviteten i samband med återuppbyggnadsinsatserna, aktörerna och åtgärderna*

14.4.1. Många undersökningar visar att nära samarbete och samordning är en nödvändighet. Världsbankens EU-kontor i Bryssel kan inte som enda ansvarig lösa problemet med samordning.

14.4.1.1. Överlappande ansvarsområden förekommer inom varje sektor och mellan alla deltagarnivåer på Balkan.

14.4.2. Inom den privata sektorn rör det sig om åtminstone tre aktiva grupper.

14.4.2.1. Den första gruppen bistår regeringen med råd om hur stabilitetssaktens investeringspaket bör införas.

14.4.2.2. Den andra gruppen är verksam inom ramen för den transatlantiska näringslivsdialogen.

14.4.2.3. Den tredje gruppen verkar inom ramen för det sydösteuropeiska samarbetsinitiativet.

14.4.3. På EU-nivå står vi inför den svåra utmaningen att på olika nivåer och utifrån olika maktcentra utforma och genomföra en politik för Balkanområdet.

14.4.3.1. Europeiska kommissionen som aktör inom ramen för externa ekonomiska frågor, externa politiska frågor, utvidgningen, bistånd och ekonomiska och finansiella frågor.

14.4.3.2. Rådet.

14.4.3.3. EU:s mellanstatliga nivå.

14.4.3.4. Utöver detta kan nämnas insatsgruppen för återuppbyggnad i Kosovo och de tidigare insatsgrupperna i Bosnien.

14.4.4. USA:s roll.

14.4.4.1. Även i USA utformas och genomförs politiken av ett flertal olika aktörer utifrån skilda maktcentra.

14.4.4.2. Det nationella säkerhetsrådet har ett särskilt regionkontor för frågor rörande sydöstra Europa. Vidare kan nämnas det nationella ekonomiska rådet, kontoret för ekonomiska frågor och Europakontoret.

14.4.4.3. Utrikesdepartementet har tillsatt ett antal samordningsansvariga: en samordnare för genomförandet av stabilitetssakten, en för stöd till sydöstra Europa, en för samarbetsinitiativ med sydöstra Europa och en särskild rådgivare för Kosovo.

14.4.4.4. Kontoret för internationell utveckling.

14.4.4.5. Handelsministeriet.

14.4.5. Utöver EU och USA är Världsbanken, Internationella valutafonden, Europeiska forsknings- och utvecklingsbanken och hundratals icke-statliga organisationer verksamma i Balkanområdet. De flesta av dessa (också finansierade genom statsbudgeten) eftersträvar egna mål och tjänar egna syften.

15. Rekommendationer beträffande regionala initiativ

15.1. Initiativ som syftar till att bekämpa social utslagning och återinföra omfattande social och regional solidaritet och identitet.

15.2. Att få bukt med sektsolidaritet är svårt, men inte omöjligt. Mycket kan uppnås genom specifikt inriktade insatser i syfte att sammanföra arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper på båda sidor av en (etnisk, kulturell, religiös, regional och nationell) gräns på basis av teman som (för dem) är av avgörande betydelse. Som exempel kan nämnas följande:

15.3. Initiativ för regionen kring Adriatiska havet och Joniska havet.

15.3.1. Samarbete med miljöorganisationer för skydd av hav. Främjande av sådant samarbete inom ramen för EU-program, regionala program och nationella program.

15.3.2. Samarbete inom sektorer, exempelvis hotellägare inom turistbranschen.

15.3.3. Städer och hamnar inom ramen för samarbete i området kring Adriatiska havet.

15.4. Samarbete för att bygga upp infrastrukturen för en social dialog. Trovärdiga arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

15.4.1. Samarbete för att inrätta en regionkommitté.

15.4.2. Främja regionala sammanslutningar av olika yrkesgrupper, akademiker och universitet.

15.4.3. Regionala forskningssamarbeten i synnerhet om frågor beträffande en hållbar utveckling.

15.4.4. Regionalt mediasamarbete: tidningar, radio, TV, vetenskapliga tidskrifter.

15.5. Regionalt politiskt samarbete mellan politiska partier med samma inriktning.

15.6. Upprätta ett välstrukturerat regelbundet samarbete mellan myndigheter om regionala frågor, först och främst inom miljö.

15.7. Upprätta samarbete mellan kyrkor och församlingar.

15.8. På lokal, regional, nationell och internationell nivå krävs gemensamma insatser för att man skall kunna komma till rätta med de allvarliga växande behoven hos barn, kvinnor och äldre.

16. Rekommendationer när det gäller främjande av lokalt och regionalt samarbete

16.1. Främjande av lokalt och regionalt samarbete: Som en strategi mellan organiserade enheter på lokal och regional nivå (exempelvis städer, kommuner, regioner, kooperativ osv.) i två riktningar, å ena sidan mellan västra Balkanområdet och Balkan i största allmänhet, å andra sidan mellan lokala och regionala myndigheter i EU och motsvarande instanser i Balkanområdet.

16.1.1. Sörja för en välstrukturerad dialog på lokal och regional nivå mellan städer, hållbara städer, barnvänliga städer, välmående städer, säkra städer och städerna i Balkanområdet. Främja principen om "Balkandimensionen" i all övrig nationell politik.

17. Rekommendationer avseende nationellt ansvar: En framtidsinriktad handlingsplan för nationell försörjning i vilken tydliga bestämmelser fastställs för utformningen av en civil och social utvecklingsdialog

17.1. Fastställa tydliga bestämmelser för social integration, minoriteters deltagande och oberoende och meritokratisk (I originalet "merocratic". Ö.a.) administration och rättslig uppbyggnad.

17.1.1. Införa offentlig finansiering av politiska partier och säkerställa fullständig överskådlighet beträffande finanserna.

17.1.2. Allmänt accepterade oberoende styrelseorgan för statlig media.

17.1.3. Fastställa en tydlig strategi för en välfungerande stat som respekterar lagstiftningen, upprätthåller lag och ordning, tar ansvar, är överskådlig och demokratisk och har en välfungerande, konkurrenskraftig och tydligt definierad offentlig sektor.

17.1.4. En nationell strategi för omorganisering av kommuner och städer. Från att utgöra statsbyråkratins lägsta nivå bör de omformas till decentraliserade centra för maktutövning och ekonomisk utveckling.

17.2. I detta klimat präglad av säkerhet, stabilitet och hopp kan de icke-statliga organisationerna få gehör för sina ord och insatser när det gäller att på nytt bygga upp den sociala samhörigheten och etablera ett civilt samhälle.

17.2.1. I denna positiva miljö, präglad av dominoeffekten, kan en verklig civil dialog — och inte en parodi på en sådan — förankras, och socialt engagemang och deltagande kan utvecklas på nytt.

17.3. Genom att lägga tonvikten på makroekonomisk stabilitet, stöd till små och medelstora företag och en riktigt stark och oberoende roll för kommuner inom ramen för den lokala utvecklingsstrategin, skapar man på socioekonomisk och ledarskapsnivå sakta men säkert möjligheter för en utveckling på basis av nedifrån-och-upp-principen. De små och medelstora företagens roll är utan tvekan av avgörande betydelse, inte enbart för ekonomin utan även för den sociala sammanhållningen, den sociala utvecklingen, sysselsättningen, återuppbyggnaden och förstärkandet av den sociala samhörigheten och återupplivandet av den lokala ledarskapspotentialen. Det bör stå klart att stöd till familjebaserade småföretag är en i synnerhet viktig faktor när det gäller att återupprätta social sammanhållning.

17.4. Nationella strategier för att förnya skol- och utbildningssystemet.

17.4.1. Samarbete mellan universitet för att införa en europeisk dimension i undervisningen.

17.4.2. Harmonisering av kursplaner för att främja ömsesidigt erkännande och rörligheten för studerande mellan universitet och skolor i Europa.

17.4.3. Införande av modulsystem och system för överföring av studiemeriter.

17.5. Nationella strategier för att repatriera utflyttat mänskligt kapital och för att återföra diasporan och låta denna grupp medverka i återuppbyggnadsprogrammen.

17.6. Åtgärder för att på nytt tilldela de lokala universiteten, akademikerna och kultureliten en roll i samband med återuppbyggandet av ländernas värdesystem och värdestruktur.

18. Rekommendationer beträffande ESK:s roll

18.1. Som ett av de främsta instrumenten för att skapa en positiv dominoeffekt inom ramen för social återuppbyggnad spelar Ekonomiska och sociala kommittén, delvis genom handlingsplanen, en avgörande roll när det gäller att främja den sociala och civila dialogen, såväl i de enskilda länderna som i regionen som helhet. Åtgärder för att förbättra samordningen och dialogen mellan de mest betydelsefulla icke-statliga organisationerna skulle kunna vara av stort värde i detta sammanhang.

18.2. För att den sociala och civila dialogen skall kunna fungera effektivt krävs en viss utvecklingsnivå med avseende på det mänskliga och sociala kapitalet, men samtidigt bidrar denna dialog även till en hållbar utveckling av kapitalet.

18.3. Den regionala sociala och civila dialogen kan utnyttjas i syfte att utveckla följande:

- Regionala intressegrupper, gemensamma insatser och samarbete.
- Kontakter mellan den regionala eliten och de regionala ledarna, samarbete och ömsesidigt förtroende.

18.3.1. Regionalt elitsamarbete i syfte att utforma och stödja regionala utvecklingsprogram för att främja de ungas engagemang och deltagande på alla nivåer i beslutsprocessen.

18.3.2. Samarbete med Regionkommittén och Europaparlamentet för att förstärka lojaliteten på lokal, regional och överstatlig nivå på Balkan generellt, men främst på västra Balkan. Upprättandet av ett nätverk av parlamentsledamöter i Sydösteuropa är ett utmärkt exempel på ett överstatligt nätverk.

18.3.3. ESK kan fortsätta med sådana initiativ som att organisera regionalt samarbete och en strukturell dialog på basis av de tre kategorierna i kommittén, dvs. grupp I, grupp II och grupp III.

18.3.4. Uppmana och uppmuntra medlemsstaterna att bistå de ekonomiska och sociala råden i länderna på Balkan med utbildning, vetenskapligt stöd och vetenskaplig information.

18.3.5. Ge Balkanländerna tillgång till information och databaser.

18.3.6. ESK:s yttranden i viktiga ärenden, till exempel en hållbar utveckling och frågor, bör ställas till deras förfogande.

18.3.7. Anordna konferenser i varje enskilt land för att diskutera utvecklingen av mänskligt och socialt kapital som den främsta förutsättningen för en god förvaltning och utvecklingen av ett deltagarsamhälle.

18.3.8. Stödja upprättandet av ett sydeuropeiskt forum bestående av sociala och ekonomiska råd, en regionkommitté och en allians av städer, eller åtminstone huvudstäderna.

18.3.9. Främja samarbetet mellan universitet på Balkan som de främsta källorna till kunskap och framtida ledarskap.

18.3.10. Stödja utformningen av och verksamheten inom ett forum för Balkandiasporan.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHs

BILAGA I

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**1. Det mänskliga och sociala kapitalets betydelse för tillväxten**

1.1. Världens samlade och utvärderade erfarenheter av bästa praxis samt jämförelser av förvaltning och styrelseformer visar vilken avgörande betydelse det mänskliga och sociala kapitalet har för den ekonomiska utvecklingen.

1.1.1. FN och Världsbanken lägger i sina rapporter allt större vikt vid detta viktiga kapital, och argumenterar för att det skall få hög prioritet och att politiken på detta område skall genomföras.

1.1.2. Den politik som syftar till att bygga upp och förvalta socialt kapital är under utveckling och får stöd genom FN-program. Denna politik omfattar följande:

- Utveckling av socialt kapital.
- Förening av socialt kapital.
- Sammanlänkning av socialt kapital.

1.1.3. Forskning och jämförande studier i industriländer visar att det mänskliga och sociala kapitalet inte bara har en enorm betydelse i utvecklingsländerna (för att bekämpa fattigdom och skynda på tillväxten), utan att det även är viktigt för industriländerna om de skall kunna förbli konkurrenskraftiga.

1.1.4. Det är allmänt accepterat att varken geografisk placering, naturtillgångar eller ens militär styrka numera är avgörande. Ett lands välfärd beror i stället på hur landet och dess medborgare organiserar och förvaltar sin ekonomi, vilka institutioner som upprättas och vilka investeringar som görs individuellt och kollektivt.

1.1.5. Förvaltningskulturens filosofi och praktik har förändrats mot kapitalintensiva konkurrensstrategier i fråga om mänskligt och socialt kapital, vilket visar på en övergång från jämförbara fördelar (låga arbetskostnader eller naturtillgångar) till konkurrensfördelar, som en följd av utpräglade och verkligt konkurrenskraftiga strategier för produktion, drift, marknadsföring, produkter och tjänster.

1.2. Rätt uppfattat mäts produktivitet både i det värde (de priser) som ett lands produkter betingar på marknaden och i den effektivitet med vilken de tillverkas.

1.2.1. Enkelt sagt står det klart att tillverkning av fler produktenheter per arbets- eller kapitalenhet inte nödvändigtvis garanterar större vinst (eller löner). Större vinst kräver stabila eller allt högre produktpriser.

"Den ekonomiska utvecklingens centrala frågeställning är hur man kan skapa villkor för en snabb och hållbar produktivitetstillväxt."

1.2.2. Ett lands produktivitet är summan av alla dess företags produktivitet. Det är alltså resultatet av förvaltningen av det samlade mänskliga och sociala kapitalets utveckling.

1.2.3. Produktivitet som en lokalt, socialt, kollektivt och kulturellt utvecklad process går hand i hand med utvecklingen och förvaltningen av mänskligt och socialt kapital. Jämförande förvaltningsstudier på internationell nivå visar följande:

2. För att företag skall ha råd att överleva i den internationella konkurrensen eller ens kunna konkurrera på världsnivå måste de bygga på produktivitet, och ta tillvara produktiviteten i lokala företagsgrupper (kluster) och företag med inbördes förbindelser.

De måste kunna dra nytta av samlad kunskap och erfarenhet, sakkunskap inom forskningsinstitut, tillgång till välutbildad personal, en effektiv lokal offentlig förvaltning, infrastruktur av hög kvalitet för grundläggande tjänster som kommunikationer osv.

2.1. Man måste verkligen förstå att produktivitet inte är och inte kan vara en "enmansshow". Den är resultatet av processer, kollektiva processer inom det geografiska området, företagsklimatet och regionen.

2.1.1. Det samlade lokala mänskliga och sociala kapitalet, den institutionella ramen, formella och informella samarbetslänkar, de samlade erfarenheterna av förvaltningen och spridningen av ovannämnda kapital utgör den påtagliga och icke påtagliga grund på vilken produktivitet utvecklas och konkurrenskraft styrs och upprätthålls.

2.1.2. Företagens konkurrenskraft kräver ett fruktbart och positivt företagsklimat, rättsligt och administrativt klimat, forsknings- och universitetsklimat samt bankklimat där företagspraxis och en kodex för företagskultur råder.

2.2. Företagsklimatet kan inte vara resultatet av företagets verksamhet. Det kommer att vara resultatet av den övergripande process som utgörs av effektivt samarbete mellan företagsvärlden, vetenskapsvärlden och staten samt relationerna mellan företag och anställda, den förhärskande kulturen i de lokala eliternas och ledarnas verksamhet och samarbete.

BILAGA II

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Huvudtermer

— *Mänskliga resurser*

Vanligen avser termen mänskliga resurser folkmängd, ålderskategorier och arbetskraft.

— *Humankapital*

Som humankapital definieras varje individs mått av nedanstående:

- utbildning, kunskap
- erfarenhet, sakkunskap, specialkunskaper
- yrkesskicklighet, kreativitet
- förmåga och vilja att ta initiativ
- vilja och förmåga till samarbete för att uppfylla personliga, grupprelaterade eller sociala behov.

I litteratur i ämnet används mänskliga resurser och humankapital ibland synonymt.

— *Socialt kapital*

Socialt kapital i ett givet samhälle definieras som den förhärskande hierarkin mellan värderingar och behov, den rådande arbetsetiken.

Förekomsten av social solidaritet och sociala band, social känslighet, förmåga att lösa och/eller övervinna konflikter.

Att institutionalisera samarbetet och dialogen mellan eliter och grupper av ledare.

Att beakta, värdera, respektera och till och med vara villig att av fri vilja tjäna det allmänna bästa, det gemensamma intresset, det sociala intresset i alla dess former: Osynligt och immateriellt kapital används ofta i den betydelse som nämns ovan vad gäller kostnaden i dollar. Vad gäller firmor görs en skillnad mellan osynligt och immateriellt kapital, dvs. "kapital" skapat inom och utom en firma.

— *Sociala band*

Detta är en klart sociologisk term som avser vad som förbinder individer i ett samhälle och vad som utgör en "gemenskap". Termen avser sammanbindande krafter, men sådana som inte är obligatoriska enligt lag eller påbudna ovanifrån. Ibland tolkas det sociala bandet som tecken på tillhörighet till ett särskilt samhälle.

— *Det civila samhället⁽¹⁾*

Ett civilt samhälle definieras som ett sådant i motsats till ett icke-civilt samhälle av auktoritärt slag. Detta innebär att de grundläggande och främsta egenskaperna i den ena eller andra typen av samhälle är avhängiga av beslutsprocessen, graden av social integration och deltagande i beslutsfattandet och det faktiska sociala deltagandet.

Ett civilt samhälle är ett samhälle där

- statens funktioner och politik fritt och på ett avgörande sätt påverkas, bestäms och bedöms av organiserade sociala intressegrupper, av det organiserade samhället självt,
- de sociala intressegrupperna, oberoende av staten, fritt och demokratiskt deltar i att definiera, omdefiniera och arbeta för gemensamma intressen, allmänna intressen eller gruppintressen, och verkar för mänskliga rättigheter och rättigheter för särskilda grupper, och i utvecklingen av en kultur med deltagardemokrati eller av sociala strukturer.

— *Utvecklingen av det civila samhället*

Utvecklingen av det civila samhället kan inte mätas genom det ökande antalet icke-statliga organisationer som (på skattebetalarnas bekostnad) tävlar om att öka sitt inflytande och antalet socialt marginaliserade grupper som är beroende av dem och som de betjänar.

Det civila samhällets utveckling mäts genom arten, rollen och funktionen hos det civila samhällets organisationer.

Ett civilt samhället utvecklas genom många faktorer: Organisationerna i det civila samhället hjälper till att göra det möjligt för samhället och den genomsnittlige medborgaren att via organisationer och institutioner på ett kritiskt och effektivt sätt delta i lösningen av sociala problem, att påverka regeringen i beslutsfattandet, att verka för social integration, deltagardemokrati, kultur och samhällsbygge. Det civila samhället utvecklas inte genom starka enskilda organisationer, vars mål är att ersätta staten genom att erbjuda social omsorg eller att ersätta samhället genom filantropisk verksamhet.

⁽¹⁾ I september 1999 avgav ESK ett yttrande om det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa.

BILAGA III

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Statistic and information material

Table 1: EU Assistance to Balkan Countries 1991-1999 ⁽¹⁾ (millions of dollars) ⁽²⁾

Country	EU	European Investment Bank	EU Members	Total
Albania	842	47	733	1 622
Bosnia	2 124	0	523	2 647
Bulgaria	1 525	778	774	3 077
Croatia	365	0	1 201	1 566
Macedonia	416	62	183	661
Romania	1 867	1 169	3 161	6 197
Total	7 139	2 056	6 575 ⁽³⁾	15 770

⁽¹⁾ Includes assistance for economic programs, democracy, institution-building, humanitarian aid, balance-of-payments support, and infrastructure.

⁽²⁾ Converted from euro figures at euro 1 000 = \$ 1,03.

⁽³⁾ Total aid for period 1991-1997.

Source: EU press release dated November 19, 1999.

Table 2: US Assistance Funding for Balkan Countries: Economic Restructuring, Institution-Building, and Social Development Programs, Fiscal Year 1991-1999 ⁽¹⁾ (millions of dollars)

Country	Amount
Albania	217
Bosnia	958
Bulgaria	296
Croatia	99
Macedonia	109
Romania	278
Total	1 957

⁽¹⁾ US assistance provided through SEED Act funding. Does not include substantial humanitarian assistance provided under other programs.

Source: US State Department.

Table 3: Breakdown of US Aid Commitments to Kosovo, November 1999-December 2000⁽¹⁾
(millions of dollars)

Program	Amount
Economic Reforms	6
Agriculture	4
Human Services Infrastructure	10
Criminal Courts	2
Administration of Justice	5
International Police	48
Police Training	20
KPC	15
Demining	4
UNMIK Budget	5
Media	4
OSCE/Elections	25
Civic Education	9
To tal	157

⁽¹⁾ Commitments made at the aid coordination conference in Brussels on November 17, 1999.

Source: US State Department and World Bank/European Commission webpage on Economic Reconstruction and Development in Southeast Europe (www.seerecon.org).

Table 4: Transparency International Corruption Indicators⁽¹⁾

Country	1999 CPI Score (Index ranges from 1-10)	Country Rank (among 99 countries rated)
Hungary	5,2	31
Bulgaria	3,3	63
FYROM	3,3	63
Romania	3,3	63
Croatia	2,7	74
Albania	2,3	84

⁽¹⁾ The Transparency International Corruption Index for 1999 has been published on October 26, 1999. CPI scores relate to perceptions of the depth of corruption as seen by business people, risk analysts, and the general public and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt).

Table 5: Currently Displaced Persons (Refugees and IDPs) in SEE Region

Country	Total Population (millions)	Displaced Persons (thousands)	Percentage of Total Population
Croatia	4,6	69,5	1,5
BiH	4,2	878,7	21
FRY	10,6	747,3	7
FYR Macedonia	2,0	21,9	1
Albania	3,4	3,6	Negligible
Total	23,8	1 720,9	7

Source: UNHCR, November 15, 1999.

Table 6: Selected Indicators On Political Process/Accountability/Paticipatory Institutions

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	FRY	Hungary
FH Political processes	4,50	5,00	2,75	4,25	3,50	3,25	5,00	1,25
FH Civil society	4,25	5,00	3,75	3,50	3,75	3,75	5,00	1,25
FH Independant media	4,75	4,75	3,50	4,75	4,00	4,00	4,50	1,25
KKZ Voice and Accountability index	- 0,01	- 0,97	0,6	- 0,32	0,09	0,41	NA	1,20

Note: Bigger numbers indicate better governance for KKZ, and worse governance for FH.

Table 7: Selected Corruption Indicators

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	FRY	Hungary
EBRD bribes as percent of firm revenues	NA	NA	3,50	2,10	NA	4,00	NA	3,50
EBRD percent firms paying bribes frequently	NA	NA	23,90	17,70	NA	50,90	NA	31,3
TI TI index (0-10)	2,30	NA	3,30	2,70	3,30	3,30	NA	5,20
KKZ Graft index	- 0,99	- 0,35	- 0,56	- 0,46	- 0,52	- 0,46	NA	0,61
ICRG Corruption (0-6)	2	NA	4	2	NA	3	NA	5
FH Corruption/3	4	3	3	3	3	3	4	1

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH, EBRD bribery questions — bigger numbers indicate better governance TI, KKZ, and ICRG.

Table 8: Selected Legal/Judicial Indicators

	Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	Kosovo	Hungary
FH Rule of law	5,25	6,00	3,75	4,75	4,50	4,25	5,00	1,75
WDR Predictable judiciary	4,66	NA	4,61	NA	4,28	NA	NA	3,65
EBRD Law and order index	NA	NA	1,38	1,43	NA	1,07	NA	2,34
KKZ Rule of law index	- 0,92	- 1,11	- 0,15	0,15	- 0,26	- 0,09	NA	0,71
ICRG Law and order (0-6)	2	NA	4	5	NA	4	NA	6

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH and WDR97. Bigger numbers indicate better governance for EBRD law and order index, TI, KKZ, and ICRG.

Table 9: Summary of Social Indicators for SEE, 1997

Country	HDI score and ranking 1997 ⁽¹⁾	IMR (1997 unless stated)	Life expectancy at birth 1997
Albania ⁽²⁾	0,699/ 100 th	25,8	72,8
Bosnia and Herzegovina ⁽³⁾	NA	12,7	72,3
Bulgaria	0,758/ 63 rd	17,5	71,1
Croatia	0,773/ 55 th	8,2	72,6
FYROM	00,749/ 73 rd	15,7	73,1
FY Yugoslavia ⁽⁴⁾	NA	14,3	72,3
Romania	0,752/ 68 th	22,0	69,6

⁽¹⁾ HDI is composite index of three components: life expectancy at birth; educational attainment (as measured by adult literacy and enrollment rates); and real per capita GDP (in \$PPP).

⁽²⁾ IMR for Albania is 1996.

⁽³⁾ FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

⁽⁴⁾ FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

Source: WB ECA Social Protection Strategy (1999 draft); UNICEF Transmonee report (1999); UNDP Human Security in SEE (1999).

We have to indicate that the situation is severely deteriorating from 1995-1996 up to 2000.

Ruta 1: Fattigdomsnivåer i sydöstra Europa

- Det finns stora regionala variationer när det gäller fattigdomsnivåer i alla länder: mellan inlands/bergsområden och kustnära områden i Albanien; mellan Republika Srpska (RS) och federationen i Bosnien-Herzegovina (samt inom varje enhet); och mellan norra och södra delarna av Rumänien. Skillnaderna i konsumtionsnivå förstärks av varierande tillgång på sociala tjänster av hög kvalitet, vilket ökar sannolikheten för beständig fattigdom i vissa geografiska områden.
- I alla länderna är fattigdomen värre på landsbygden än i städerna. Fattigdomsnivån var i Rumänien (1994) 80 % högre på landsbygden än i städerna, i Bulgarien (1997) 23 %, i Albanien (1996) cirka fem gånger högre på landsbygden än i städerna (Tirana undantaget), och i Kroatien (1998) betydligt högre. Dessutom är fattigdomsklyftan (dvs. hur långt under fattigdomsstrecket en genomsnittligt fattig befinner sig) och fattigdomens allvar (som tar hänsyn till ojämlikhet mellan fattiga) betydligt värre på landsbygden.

- Det finns ett starkt samband mellan familjeöverhuvudets utbildningsnivå och fattigdomen: Universitetsutbildning gör det högst osannolikt att hushåll blir fattiga, medan hushåll där familjeöverhuvudet endast har genomgått den obligatoriska skolgången har klart över genomsnittliga fattigdomsnivåer. De som inte har obligatorisk skolutbildning utgör omkring 80 % av alla fattiga i Makedonien och Albanien, och över 40 % av de fattiga i Bosnien-Herzegovina.
- Hushåll med arbetslösa familjeöverhuvuden har bland de högsta fattigdomsnivåerna.
- Trots de höga fattigdomsnivåerna bland arbetslösa utgör hushåll med arbetande familjeöverhuvuden en betydande del av det totala antalet fattiga, på grund av deras stora andel av den totala befolkningen. I Albanien arbetar till exempel 70 % av de fattiga. I Rumänien (1994) var 70 % av de fattiga antingen arbetande eller pensionärer.
- Större hushåll är fattigare. I Albanien har de fattiga större hushåll och i genomsnitt 3,4 barn, vilket skall jämföras med genomsnittet i befolkningen på 1,5 barn. I Makedonien finns ett positivt samband mellan antalet barn i ett hushåll och fattigdom; hushåll med tre eller fler barn ligger på en nästan dubbelt så hög fattigdomsnivå som det nationella genomsnittet och utgör nästan hälften av det totala antalet fattiga. I Bulgarien är fattigdomsnivåerna också värst för större hushåll, och barn löper större risk att drabbas av fattigdom än äldre. Det enda land där detta inte verkar gälla är Kroatien, där de äldre — som bor i mindre hushåll än genomsnittet — dominerar bland de fattiga. Preliminära uppgifter från Bosnien-Herzegovina pekar i samma riktning.
- Romerna karakteriseras av stor och beständig fattigdom, även om detta är svårt att mäta på grund av restriktioner när det gäller frågor om etnisk tillhörighet i vissa undersökningar. Romska hushåll har flera drag som är typiska för höga fattigdomsnivåer, bland annat höga födelsetal, låg utbildningsnivå (inbegripet en omfattande analfabetism) och hög arbetslöshet. I Bulgarien är romernas fattigdomsnivå 85 % eller nästan två och en halv gång så hög som det nationella genomsnittet. Detta överensstämmer också med uppgifter från länderna i Östeuropa, till exempel Ungern.

Källa: Dessa slutsatser baseras på en rad undersökningar från Världsbanken: Albania: Growing Out of Poverty (1996), och Albania: Poverty and Social Welfare (Rashid et al., 1999); Poverty in Bosnia and Herzegovina: the Legacy of War (Bisogno, draft mimeo, WB, 1999); Bulgaria: Poverty During the Transition (WB, 1999); Croatia: Economic Vulnerability and Social Welfare Study, Issues Paper (mimeo, WB, 1999); FUR of Macedonia: Focusing on the Poor (två band, WB, 1999); och Romania: Poverty and Social Policy (två band, WB, 1997).

Ruta 2: Åtgärder mot korruption i Albanien

I Albanien inrättades genom regeringsdekret nr. 72 av den 30 januari 1998 en kommission mot korruption med de formella uppgifterna (i) att lägga upp en strategi för organisering och ledning av kampen mot korruption; (ii) att skapa effektiv samordning av verksamheten mot korruption inom de statliga institutionerna och den privata sektorn; och (iii) att upprätta ett tillräckligt omfattande samarbete med de internationella finansieringsinstitutioner som stöder regeringens initiativ för korruptionsbekämpning.

I samarbete med Världsbanken och USAID har Albanska centret för ekonomisk forskning, som är en icke-statlig organisation, genomfört oberoende undersökningar av företag och hushåll, samt intervjuer med offentligtanställda tjänstemän.

Undersökningarna visade att:

- mer än hälften av företagen erkänner att de betalar mutor till offentligtanställda tjänstemän och att dessa företags kostnader för korruptionen utgör cirka 7 % av omsättningen,
- Det är vanligare att tjänstemän får mutor från företag inom handeln och byggbranschen än från företag inom tillverkningsindustrin och tjänstesektorn; ungefär tre fjärdedelar av företagen inom handeln och byggbranschen erkänner att de betalat ut mutor,
- nästan hälften av medborgarna erkänner sig ha betalat mutor efter 1991,
- tjänstemännen bekräftar att korruptionen återfinns överallt: mer än två tredjedelar av de intervjuade tjänstemännen säger att mutor är ytterst vanliga i Albanien,
- enligt tjänstemännen "köper" mer än 50 % av tullinspektörerna sina befattningar,
- en fjärdedel av de medborgare som hade allvarligt sjuka släktingar erkänner att de betalat mutor till statligt anställd sjukvårdspersonal.

Ett stort program för institutionella och politiska reformer för att minska korruptionen utvecklades och diskuterades under en workshop i Tirana den 30 juni 1998. Denna workshop gav premiärministern tillfälle att uttrycka sitt stöd för programmet. Under workshoppen fördes en intensiv debatt om ett statligt handlingsprogram för att komma till rätta med korruptionen. Resultaten och slutsatserna från Workshoppen blev en stor nyhet i alla dagstidningar och på alla TV-kanaler, och därmed inleddes också en omfattande offentlig debatt.

Att denna workshop var så lyckad beror på att den föregåtts av omfattande planering och analytiskt arbete. Dessutom visade resultaten av undersökningarna att något måste göras.

De viktigaste reformer som föreslogs under workshoppen var följande:

- 1) Stöd till en genomgripande översyn av rättsväsendet.
- 2) Genomgripande översyn av beskattning och tullar.
- 3) Insyn i budgeten när det gäller skolor, sjukhus och andra offentliga tjänster, för att underlätta allmänhetens möjligheter att klaga.
- 4) Ytterligare förbättra offentlig upphandling och revision samt yrkesmässigt agerande inom civilförvaltningen.

Regeringen har åtagit sig att som en övergripande insats i samband med dessa reformer publicera uppgifterna från de senaste undersökningarna, att i framtiden regelbundet genomföra undersökningar samt i samarbete med icke-statliga organisationer bedöma vilka framsteg som görs inom ramen för handlingsprogrammet.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Det organiserade civila samhället och nya styrelseformer i EU — ett bidrag från kommittén till utarbetandet av vitboken"

(2001/C 193/21)

Under sin plenarsession den 19 oktober 2000 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Det organiserade civila samhället och nya styrelseformer i EU — ett bidrag från kommittén till utarbetandet av vitboken" samt att i enlighet med artikel 11.4 och artikel 19.1 i arbetsordningen inrätta en underkommitté för att förbereda arbetet.

Underkommittén antog sitt utkast till yttrande den 4 april 2001. Föredragande var Anne-Marie Sigmund och medföredragande var José Isaías Rodríguez García Caro.

Vid sin 381:a plenarsession den 25–26 april 2001 (sammanträdet den 25 april 2001) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 84 röster för, 2 emot och 5 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Europas enande inleddes redan för 50 år sedan av Robert Schuman som ett fredsinitiativ inom ramen för vilket man först och främst lade tyngdvikten vid ekonomiska åtgärder som senare även kom att omfatta sociala aspekter. Den europeiska integrationen har dock alltid präglats av en politisk dimension. Denna dimension kräver att nya europeiska styrelseformer utvecklas och eventuellt också införs, och kravet förstärks i och med behovet av att anpassa EU inför utvidgningen av unionen. Kommissionens svar på detta krav ges i dess fyra strategiska målsättningar för 2000–2005 och genom en vitbok om styrelseformerna i EU. Till vitboken utarbetades ett arbetsdokument⁽¹⁾ som skulle "ge struktur åt ett dynamiskt meningsutbyte som måste vara både öppet och interaktivt".

1.1.1. Den 28 mars diskuterade kommissionsledamöterna ett dokument om tänkbara framtidsåtgärder för styrelseformer i Europa, ett förberedande dokument inför vitboken om demokratiska styrelseformer.

Kommittén konstaterar att dokumentet bidrar till att göra tematiken från arbetsdokumentet mer tydlig och rationell. Den är nu konkretiserad i fyra huvudlinjer:

- Att förstå vad Europa är.
- Utmaningen att skapa delaktighet och effektivitet.
- Spänningarna mellan decentralisering och enhet i Europa.
- Selektivitet, subsidiaritet och proportionalitet.

1.2. Yttrandet är kommitténs bidrag till utarbetandet av kommissionens kommande vitbok. Kommittén har redan tidigare betonat att en av de stora utmaningarna när det gäller

styrelseformer i Europa ligger i att se till att det civila samhället kan delta på ett effektivt sätt. Därför koncentrerar sig kommittén här på detta tema som har en central roll både i kommissionens arbetsdokument och i den aktuella debatten. Kommittén anser att man på det här stadiet, när de grundläggande frågorna och förfarandena står i förgrunden, bäst kan bidra till kommissionens initiativ med analyser och förslag på dessa områden. Den slutgiltiga versionen av kommissionens vitbok beräknas antas i juli 2001. Kommittén har för avsikt att lägga fram ett yttrande även om vitboken.

1.2.1. Kommittén är övertygad om att den, som företrädare för det organiserade civila samhället⁽²⁾ i unionens politiska och institutionella system samt på grund av sin erfarenhet och sitt arbetssätt, kan bidra med ett mervärde till kommissionens arbete.

1.2.2. Kommittén är övertygad om att det verkliga genomförandet av ett nytt koncept för hur man skall styra och förvalta EU måste gå hand i hand med en motsvarande reform av institutionerna. Kommittén är därför beredd att redan nu börja genomföra reformer inom sin egen organisation för att anpassa sina arbetsmetoder till de aktuella kraven och göra dem mer flexibla. Kommitténs ordförande satte i början av sin mandatperiod upp åtta huvudmål för sitt mandat. En kommitté gör för närvarande en översyn av arbetsordningen, en tillfällig arbetsgrupp har presenterat en modell för informationsspridning och en annan tillfällig arbetsgrupp utarbetar konkreta förslag om hur kommittén på bästa sätt skall kunna utföra sin uppgift att vara det organiserade civila samhällets representant på EU-nivå.

⁽¹⁾ SEK(2000) 1547 slutlig, 11.10.2000, s. 7.

⁽²⁾ Se artikel 257 i EG-fördraget i den ändrade form den får enligt Nice-fördraget: "En ekonomisk och social kommitté upprättas härmed. Den skall ha en rådgivande funktion. Kommittén skall vara sammansatt av företrädare för de olika ekonomiska och sociala grupperingarna i det organiserade civila samhället, särskilt företrädare för tillverkare, jordbrukare, transportföretag, arbetstägare, köpmän, hantverkare, fria yrken, konsumenter och allmänna samhällsintressen."

1.3. För att inleda debatten om unionens nya styrelseformer har kommittén under de senaste två åren i sina yttranden ingående behandlat frågor som "Det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa"⁽¹⁾, "Regeringskonferensen 2000 — EU:s ekonomiska och sociala kommittés roll"⁽²⁾, "Kommissionen och de enskilda organisationerna — För ett stärkt samarbete"⁽³⁾ och "Strategiska målsättningar 2000–2005"⁽⁴⁾

1.4. Ett praktiskt exempel på vilket sätt kommittén som företrädare för det organiserade civila samhället bidrar till reformen av EU:s styrelseformer är dess förslag till att förenkla bestämmelserna på inre marknaden⁽⁴⁾ och dess uppförandekodex för förenklingen.

2. Allmänna kommentarer till begreppet styrelseformer

2.1. Även om det svåröversatta begreppet "governance" (styrelseformer) håller på att få en framträdande plats i det moderna politiska språkbruket är det lämpligt att definiera begreppet närmare. Pierre Calame och André Talmant definierar begreppet enligt följande: "Begreppet styrelseformer står för samhällenas förmåga att av egen vilja upprätta system för representation, institutioner, förfaranden och samhällsorgan för att styra samhället. Denna förmåga till medvetenhet (den frivilliga rörelsen) och till organisation (institutioner och samhällets grupperingar), begreppsbildning (representations-system) och förmågan att anpassa sig till nya förhållanden är utmärkande drag för det mänskliga samhällsbygget"⁽⁵⁾.

2.1.1. Enligt kommissionens arbetsdokument omfattar begreppet "styrelseformer" alla regler, processer och beteendemönster som påverkar det sätt på vilket makten utövas på EU-nivå, i synnerhet sådant som gäller ansvar, klarhet, insyn, sammanhang och effektivitet⁽⁶⁾.

2.1.2. Kommissionären Philippe Busquin uttryckte det på ett kort och träffande sätt i sitt anförande i Santander den 18 september 2000: "Begreppet styrelseformer innebär offentlig förvaltning som grundas på ett samspel mellan traditionella politiska instanser och 'det civila samhället', dvs. privata aktörer, offentliga organisationer och medborgare"⁽⁶⁾.

2.2. Arbetsdokumentets rubrik "Fördjupa demokratin i Europeiska unionen" beskriver både på vilket sätt man vill gå till väga och målsättningen med initiativet, men behandlar bara indirekt det faktum att EU ofta anklagas för ett demokratiskt underskott.

2.2.1. I detta yttrande vill kommittén inte ta upp frågan om "det demokratiska underskottet", som eventuellt är en konsekvens av bristande jämvikt mellan den lagstiftande och verkställande makten på gemenskapsnivå, eller av svårigheten att strukturera det organiserade civila samhällets delaktighet i beslutsfattandet och politikformuleringen. Denna problematik behandlas nedan. Däremot måste vi understryka att demokrati alltid avser ett kollektivt subjekt som har denna självbild⁽⁷⁾. Kan man på EU-nivå utgå ifrån att det finns en sådan kollektiv identitet? På det nationella planet definieras varje "demos" som folket, men på det europeiska planet handlar det i mycket större utsträckning om summan (eller syntesen) av en mängd identitetskriterier som sammantaget bygger på gemensamma värderingar⁽⁸⁾. Den kollektiva europeiska identiteten skulle även kunna byggas på ett gemensamt språk, gemensamma erfarenheter och minnen. EU har dock inget gemensamt språk, nästan inga gemensamma minnen och bara i mycket begränsad utsträckning gemensamma erfarenheter⁽⁷⁾. Man borde i detta sammanhang snarare tala om bristen på en gemensam europeisk medvetenhet⁽⁹⁾.

2.2.2. Europamedvetandet skulle med säkerhet bli starkare om de europeiska medborgarna i de för närvarande tolv deltagande staterna binds samman redan i vardagen via en enhetlig valuta. Ett annat, mycket betydelsefullt, instrument för att bygga upp en europeisk identitet skulle vara en bindande stadga för europeiska grundläggande rättigheter, vilket beskrivs i kommitténs yttrande⁽¹⁰⁾.

2.2.3. Därmed vill kommittén betona att medborgarnas avstånd till Bryssel inte bara är ett problem i kvantitativ bemärkelse utan framför allt ett kvalitativt föreställningsproblem. Detta problem måste dels lösas genom ett konkret informationsarbete, dels genom att man öppnar konkreta möjligheter till medverkan. Informationen får dock inte bara gå i en riktning, utan måste utvecklas till ömsesidiga kontakter där medborgarna inte längre är passiva mottagare av information som förefaller obegriplig. Så länge den enskilda människan känner att beslut som berör honom eller henne fattas långt bort och utan insyn är det fullt förståeligt att medborgarnas intresse svalnat och att de delvis i stället slagit om till

⁽¹⁾ EGT C 329, 17.11.1999.

⁽²⁾ EGT C 117, 26.4.2000.

⁽³⁾ EGT C 268, 19.9.2000.

⁽⁴⁾ EGT C 14, 16.1.2001.

⁽⁵⁾ Pierre Calame och André Talmant "L'Etat au coeur, le Meccano de la gouvernance", Desclée de Brouwer, Paris 1997, s. 19, hämtat ur dokumentet från kommissionens analys- och prognosgrupp "Utveckla nya styrelseformer" (arbetsdokument 2000).

⁽⁶⁾ Utdrag ur SPEECH/00/313 "Science, Technology and Society in the 21st century".

⁽⁷⁾ Kielmannsegg i Jachtenfuchs/Kohler "Europäische Integration", Leske & Budrich, s. 54.

⁽⁸⁾ EGT C 329, 17.11.1999 "Det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa".

⁽⁹⁾ "Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne" (analys- och prognosgruppen — CdP (99) 750).

⁽¹⁰⁾ EGT C 367, 20.12.2000, s. 26: "Mot en stadga om grundläggande rättigheter i EU".

avståndstagande. Medborgarna måste få möjlighet att samverka och delta under lämpliga former. Detta gäller både på europeisk nivå och på nivåerna inom medlemsstaterna. Kort sagt: "Närhet till medborgarna" måste bli något som karakteriserar det europeiska agerandet. Det innebär också att konsekvensen i gemenskapspolitiken hela tiden måste kontrolleras och tydliggöras.

2.2.4. I detta sammanhang innebär den öppna samordningsmetod som tillämpas vid genomförandet av vissa av gemenskapens politikområden efter toppmötet i Lissabon att det öppnas intressanta perspektiv för ökad medverkan från det civila samhällets organisationers sida. Tillämpning av denna metod inom ramen för programmet mot socialt utanförskap förutsätter exempelvis aktivt deltagande av både medlemsstaternas förvaltningar, det civila samhällets organisationer och andra berörda aktörer från lokal till europeisk nivå. Kommittén kommer att noggrant övervaka att den nya samordningsmetoden verkligen kommer att involvera det civila samhällets organisationer inom berörda politikområden.

3. Allmänna riktlinjer för en reform av de europeiska styrelseformerna

3.1. Det ställs stora krav på kommissionens "styrelseform"-projekt att stärka och utveckla detta europeiska medvetande och därmed sörja för att föra medborgarna närmare EU-institutionernas verksamhet och beslutsfattande. Begreppet gör det möjligt att med hjälp av väl avstämda respektive kompletterande åtgärder, som information, samarbete och deltagande, göra medborgarna delaktiga i byggandet av Europa och bidra till att detta europeiska medvetande utvecklas från grunden, dvs. från medborgarna själva. Kommittén som utgör en "bro mellan EU och medborgarna" är i alla fall beredd att spela en central roll för att begreppet skall bli verklighet.

3.2. Det är fullt berättigat att också beteckna styrelseformerna som en "regerings- och förvaltningskultur" som förutsätter en samsyn omkring givna begrepp, principer, regler och förfaranden. Av detta skäl menar kommittén att det är värdefullt inom ramen för detta remissmandat att helt kort behandla fyra nyckelbegrepp som det gång på gång hänvisas till i anslutning till de nya styrelseformerna:

3.3. Legitimitet: Ett handlande som är legitimt, dvs. ett befogat handlande inom ramen för ett uppdrag, är alltid legitimt i förhållande till ett antal aspekter, dvs. gentemot uppdragsgivaren, gentemot uppdraget och gentemot målet med uppdraget⁽¹⁾. Om uppdraget däremot innefattar lagstiftningsbefogenheter, är representativ demokrati ett lämpligt val av medel för att etablera legitimiteten. Om det däremot handlar om att bidra med sakkunskap inom ramen för att företräda

olika intressen i opinionsbildningen, är nominering en lämplig legitimeringsbas. Ledamöterna i kommittén har på grundval av sin nominering, sin sakkunskap och sin förankring i medlemsstaternas organiserade civila samhälle en legitim rätt att delta på en rad politiska nivåer i det europeiska systemet.

3.3.1. Den "europeiska demokratimodellen" kommer att ha många drag som är utmärkande för en deltagardemokrati, men det gäller inte uteslutande. Den är uppbyggd på en samarbetsmodell och tillåter nya former av deltagande, men den behåller många av karaktärsdragen för den representativa demokratin. Detta europeiska politiska system bygger på relativt unga strukturer och är därmed totalt sett tillgängligare än de flesta systemen i medlemsstaterna. I detta sammanhang måste det europeiska styret i första hand garantera att medborgarnas intressen tillvaratas på ett verksamt sätt genom att deras företrädare får rätt att medverka på det konkreta planet. Samarbetet mellan de nuvarande institutionerna på gemenskapsnivå måste förbättras och vid behov förändras i syfte att förbättra öppenheten, effektiviteten och redovisningsskyldigheten.

3.4. Deltagande: En möjlighet att på ett avgörande sätt ingripa enligt demokratiska principer i en fortlöpande opinionsbildnings- och beslutsprocess. Denna möjlighet måste föreligga redan när ett problem eller ett regleringsbehov identifieras. En grundförutsättning och en legitimitetsgrundval för deltagande måste vara att företrädarna för det organiserade civila samhället har tillräcklig representativitet. Kommittén har redan tidigare yttrat sig i denna fråga⁽²⁾ och upprepar nu sin ståndpunkt att det inte bara måste finnas en kvantitativ utan även en kvalitativ representativitet, som innebär kapacitet att delta i opinionsbildnings- och beslutsprocessen på ett kompetent och konstruktivt sätt, på basis av ändamålsenlig organisationsstruktur och sakkunskap.

3.4.1. När de europeiska institutionerna samråder med organisationer i det civila samhället bör de, enligt kommitténs uppfattning, undersöka vilken representativitet dessa har. Kommissionen har redan tagit upp frågan om kriterier för representativitet⁽³⁾. Med utgångspunkt i dessa erfarenheter har det visat sig att man också måste ta hänsyn till de skillnader som finns mellan medlemsstaterna när dessa kriterier tillämpas. För ett erkännande som organisation med rätt till delaktighet på EU-nivå bör vissa kriterier vägas in. Kommittén föreslår följande kriterier för representativitet:

⁽²⁾ EGT C 268, 19.9.2000 — "Kommissionen och de enskilda organisationerna — För ett stärkt samarbete".

⁽³⁾ Kommissionens meddelande "Öppen och strukturerad dialog mellan kommissionen och intressegrupperna" (SEK(92) 2272 slutlig). Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av protokollet om socialpolitiken (KOM(93) 600 slutlig). "Undersökning om europeiska organisationers representativitet bland arbetsmarknadens parter: Öppet förfarande" (EGT C 228, 7.8.1996, s. 24–25). "Meddelande från kommissionen om föreningar och stiftelser i Europa" (KOM(97) 241 slutlig).

⁽¹⁾ Detta påverkar inte de befogenheter som arbetsmarknadens parter tilldelas genom EG-fördragets artiklar 137 och 138.

Organisationen måste

- ha en varaktig struktur på gemenskapsnivå,
- ha direkt tillgång till medlemmarnas sakkunskaper och därmed snabb och konstruktiv rådfrågning,
- företräda allmänna angelägenheter av europeiskt samhällsintresse,
- vara sammansatt av organisationer som på respektive medlemsstatsnivå är erkända som representativa för de intressen de företräder,
- ha representationsorganisationer i det stora flertalet av medlemsstaterna inom EU,
- ha redovisningsskyldighet gentemot medlemmarna,
- ha mandat att representera och agera på europeisk nivå,
- vara oberoende och obunden av direktiv från andra parter.

3.5. Rådfrågning: Kommittén stöder alla initiativ som gör det möjligt för dem som berörs av en åtgärd att på ett så tidigt stadium som möjligt yttra sig. I arbetsdokumentet behandlas emellertid inte kommissionens vanligt förekommande praxis att inrätta kommittéer, särskilt vad gäller rådgivande kommittéer och expertgrupper, som hela tiden ökar i antal⁽¹⁾.

3.5.1. Inrättandet av dessa rådgivande kommittéer och expertgrupper skall bedömas utifrån det effektivitetsmål som kommissionen själv satt upp, där begreppet "institutionell effektivitet" beskrivs som förmågan att utföra de olika uppgifterna med rätt medel inom rätt tid och med rätt proportion mellan kostnader och resultat⁽²⁾. Detta mål är desto viktigare som man, trots att siffrorna är ofullständiga, beräknar att det finns omkring 600 sådana kommittéer och grupper⁽³⁾.

3.5.2. Kommittén konstaterar att det kan vara helt legitimt att utnyttja sakkunskap, men att detta inte legitimerar beslut och val av alternativ även om sakkunskapen bidrar till att göra besluten och valen mer välgrundade rent tekniskt. Vi är medvetna om att det krävs extern expertis till vissa av kommissionens verksamheter, men vill ändå påpeka att en betydande del av politikens utformning då äger rum utanför alla former av kontroll och legitimt deltagande. Kommittén föreslår därför att kommissionen överväger om det verkligen

skall inrättas fler kommittéer mot bakgrund av de principer kommissionen själv har angivit om öppenhet, effektivitet och redovisningsskyldighet. I nuvarande form utgör de ett problem när det gäller att skapa effektiva, öppna och legitima styrelseformer.

3.5.3. I sitt arbetsdokument förutsätter kommissionen också att en omfattande rådfrågningsprocess på ett tidigt stadium inte får leda till en otymplig och komplicerad beslutsprocess. Å andra sidan kräver kommissionen på ett annat ställe att även den lägsta, det vill säga lokala, nivån skall rådfrågas, till och med under organisationernas nivå, så att följaktligen även enskilda medborgare inbegrips. Det återstår att se om den nya informationstekniken kan lösa problemet, som kommissionen menar, och om en sådan "elektronisk demokrati" faktiskt är funktionsduglig.

3.6. Subsidiaritet innebär förenklat uttryckt att den beslutsnivå som är bäst lämpad att lösa ett problem skall vara ansvarig. I många fall likställs subsidiaritet med närhet till medborgarna. Begreppen "beslutsfattandenivå" och "närhet till medborgarna" för emellertid fram till det felaktiga antagandet att subsidiaritetsprincipen bara är inriktad på vertikala, dvs. hierarkiska och geografiskt inriktade kriterier. Den bakomliggande idén är effekten specifika närheten till problemen, men denna närhet är inte uteslutande baserad på territoriella kriterier utan också på funktionella. När aktörer skall väljas ut på området för medbestämmande innebär detta att man även måste ta hänsyn till den funktionella subsidiariteten i enlighet med punkt 3.4, som baseras på särskild sakkunskap. Funktionell respektive geografiskt betingad subsidiaritet är ömsesidigt kompletterande och garanterar var för sig ökad närhet till medborgarna och ökad effektivitet. Subsidiaritetsprincipen innebär faktiskt inte bara en omfördelning av beslutsbefogenheterna utan också — och kanske framför allt — omfördelning av ett ansvar som delas mellan institutionerna och det organiserade civila samhällets aktörer på alla nivåer. Tanken med det interaktiva nätverk som är en integrerad del av begreppet "styre" motsvarar för övrigt fullständigt denna dubbla aspekt av subsidiariteten.

4. Ekonomiska och sociala kommittén inom ramen för de europeiska styrelsereformerna

4.1. Kommittén är ett forum för dialog och samtidigt den institutionella plattform som gör företrädarna för organisationslivet i näringsliv och samhälle i medlemsstaterna till en integrerad part i gemenskapens beslutsprocess. Med utgångspunkt i den roll som fördragen ger kommittén, och på basis av dess sammansättning samt ledamöternas sakkunskaper, är den särskilt välplacerad bland gemenskapsinstitutionerna för att företräda, informera och fungera som språkrör för det organiserade civila samhället. Den är därmed en nödvändig brygga mellan Europa och medborgarna, som kompletterar den politiska medborgarrepresentation som Europaparlamentet svarar för och den representation av de lokala och regionala instanserna som handhas av Regionkommittén.

⁽¹⁾ Redan år 1987 betecknade Delbrück detta som "kommittéhypertrofi", Wessels "Verwaltung im Mehrebenensystem" i Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske & Budrich, s. 176.

⁽²⁾ Roland Bieber: "Die Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der EU" i "Direkte Demokratie und EU".

⁽³⁾ Wessels "Verwaltung im Mehrebenensystem" i Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske & Budrich 1996, s. 176.

4.1.1. Även om uppgiften främst är att avge remissyttranden har kommittén successivt breddat verksamheten i syfte att bidra till verksam medverkan från det organiserade civila samhällets sida i opinionsbildningen och beslutsfattandet, samt att verka för ett Europa närmare medborgarna.

4.1.2. När Nicefördraget trätt i kraft kommer kommittén att stärkas i sin funktion som gemenskapsnivåns institutionella företrädare för dynamiken i det organiserade civila samhället. Fördraget kommer att ge ESK ytterligare möjligheter att utan inskränkning spela sin roll som länk mellan Europa och det organiserade civila samhället och som permanent och strukturerat forum för dialog och samråd på gemenskapsnivå. Kommittén blir i och med detta "ett oundgängligt element" i den europeiska styrelsemodellen⁽¹⁾.

4.2. Med detta som utgångspunkt bekräftar kommittén vikten av att på ett mer omfattande och målinriktat sätt göra det civila samhället delaktigt i den politiska processen. Detta gäller — utifrån de territoriella och funktionella aspekterna av subsidiaritetsprincipen — inte bara för de olika geografiskt betingade nivåerna (statliga, regionala och lokala) utan även för de olika delarna av det civila samhället så som de företräds i kommittén. I detta sammanhang kommer kommittén att undersöka hur dess ledamöter kan göra unionen mer accepterad ute i medlemsstaterna genom aktiviteter på ort och ställe och med stöd av sina organisationer.

4.3. Kommitténs yttranden utarbetas i ett förfarande som bygger på samförstånd och motsvarar dialogen i det civila samhället. ESK:s arbetsmetoder föreskriver ett "nedifrån-och-upp"-förfarande där beslutsprocessen löper i en deltagarkrets som hela tiden vidgas. Voteringen i plenarförsamlingen återspeglar synteser av ståndpunkter som i utgångsläget eventuellt varit motstridiga och som emanerar från de skiftande intressena inom de organisationer i det civila samhället som är representerade i kommittén. Inom ramen för denna beslutsprocess har ledamöterna bästa möjliga möjligheter att inhämta information som ofta leder till att den egna uppfattningen utvecklas på grund av meningsutbytet. Mervärdet av detta förfarande består i att varje enskild ledamot kan sondera i vilken utsträckning hans eller hennes position kan bli föremål för samförståndslösningar och hur denna position kan utvecklas. Kommitténs yttranden ger därför en god uppfattning om opinionen i det organiserade civila samhället.

4.3.1. I syfte att främja den öppenhet som ESK själv förespråkar kommer kommittén att undersöka hur och i vilken form den kan dokumentera ledamöternas skiftande utgångspositioner.

4.3.2. Kommittén betraktar inte sin rådgivande funktion som inskränkt till att avge yttranden, utan anser att den sträcker sig från det att ett problem uppmärksammas till dess att det slutligen lösts. Detta bredare perspektiv gäller särskilt delaktighet på speciella problemområden, inklusive utvärdering och "bevakning" (t.ex. inre marknaden, euron och utvidgningen).

4.3.3. Ett exempel på denna helhetssyn är den nyligen gjorda utvärderingen av den nya öppna samordningsmetod som infördes av Lissabontoppmötet⁽²⁾. Här konstaterar kommittén att den nya metoden bygger på att hela det organiserade civila samhället medverkar för att omsätta strategin. Vi hänvisar också till att anslutningsländerna, särskilt företrädarna för det organiserade civila samhället, måste knytas till processen omgäende.

4.3.4. Framgångarna för Observationsgruppen för inre marknaden (OIM), som inrättades 1994 på begäran av gemenskapsinstitutionerna för att följa och utvärdera inre marknadens funktion och i förekommande fall föreslå förbättringar, är ett belägg för kommitténs mervärde på detta område och nyttan av att utveckla denna typ av initiativ. Tack vare det interaktiva informationsnätverk som samlar in uppgifter från "användarna" av inre marknaden (och kallas PRISM, Progress Report on Initiatives in the Single Market) kan OIM inte bara upptäcka hinder för genomförandet av inre marknaden utan också sprida välfungerande lösningar, underlätta informationsöverföringen och uppmuntra till partnerskap⁽³⁾.

4.4. Kommittén som seismograf för den samhällspolitiska utvecklingen: Förhållandet att ESK:s ledamöter utses av medlemsstaterna säkerställer att ledamöterna är förankrade i händelseutvecklingen i respektive hemland, även i sin fortlöpande yrkesutövning. De är därför väl lämpade att bedöma i vilken utsträckning gemenskapslagstiftningen kan vinna acceptans i deras hemländer, och de kan även skapa förståelse för unionens åtgärder och förtydliga dess betydelse för medborgarna i de egna länderna.

4.4.1. För att tillvarata medborgarnas intressen under lagstiftningsprocessen skulle kommissionen kunna dra nytta av ESK:s samlade erfarenheter i ett tidigt skede genom att rådfråga kommittén redan på åtgärdernas planeringsstadium. Kommittén kan även bidra med nyttig information när det gäller att definiera unionens position i ett internationellt perspektiv mot en bred medborgarsamhällelig bakgrund. Rent generellt kan kommittén på ett tidigt stadium uppmärksamma utvecklingen i samhällspolitiska frågor och slå larm innan konflikter bryter ut eller förvärras, samt bidra med beslutsunderlag så att adekvata åtgärder kan vidtas.

4.5. På detaljnivå kommer kommitténs verksamhet att vila på följande:

— Yttranden på remiss enligt EG-fördraget: I allmänhet läggs kommitténs yttranden fram för sent, vid en tidpunkt när kommissionen ofta redan har genomfört en rådfrågningsomgång med olika intressegrupper och därigenom har avslutat en första opinionsbildningsprocess. Tidpunkten

⁽¹⁾ Se ordförandens invigningsanförande, 29.11.2000.

⁽²⁾ EGT C 139, 11.5.2001 "Halvtidsöversyn av de tre processer som ligger till grund för den europeiska sysselsättningsstrategin".

⁽³⁾ PRISM-initiativet (Progress Report on Initiatives in the Single Market) från Observationsgruppen för inre marknaden (www.esc.eu.int/omu_smo/prism).

för kommissionens begäran om yttrande hänger samman med effektiviteten i kommitténs arbete, dvs. ju tidigare kommissionen begär att kommittén skall yttra sig, desto effektivare blir resultatet av verksamheten för kommissionens del. I normalfallet borde kommittén rådfrågas av kommissionen så snart ett behov av reglering eller åtgärder konstaterats för första gången. Kommittén skulle då kunna ge ett meningsfullt bidrag till en analys av problemet, presentera sina förslag till lösningar och ge kommissionen största möjliga nytta av sitt arbete. Även i beslutsprocessens fortsättning borde den emellertid få ett ärende på ny remiss, om man exempelvis diskuterar nya ståndpunkter under medbestämmandeförfarandet och det verkar finnas behov av ytterligare sakkunskaper.

- Förberedande yttranden: Enligt denna modell görs förberedande analyser på ett annat organs uppdrag och presenteras förslag beträffande ett givet tema. I två fall har kommissionen nyligen tagit fasta på kommitténs förslag att begära sonderande yttranden, ett om "Mänskliga rättigheter på arbetsplatsen"⁽¹⁾ och ett med titeln "Mot en gemenskapsstrategi för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen".
- Initiativyttanden: Genom dessa har kommittén möjlighet att på förhand och utan remiss behandla vissa ämnen, yttra sig i frågor av allmän vikt och framföra sina ståndpunkter i aktuella och politiskt viktiga frågor.

4.5.1. Kommittén breddar successivt kretsen av personer som deltar i arbetet utanför ledamotskategorin, vilket också bidrar till att stärka dess position som forum för dialog och samråd:

- Offentliga arrangemang: Genom dessa bidrar kommittén till att skapa ett offentligt forum i Europa där man kan diskutera principiella europeiska frågor med brett deltagande från det organiserade civila samhällets sida (se "Första kongressen på gemenskapsnivå för det organiserade civila samhället"), men man kan även ta upp enskilda temaområden (den 15 mars organiseras exempelvis en konsumentdag, ett årligen återkommande arrangemang).
- Hearingar: Detta har utvecklats till ett instrument som kommittén allt oftare använder sig av i samband med utarbetandet av yttranden för att involvera ett så brett spektrum av aktörer inom det organiserade civila samhället som möjligt (inte bara i Bryssel utan också ute i medlemsstaterna) och för att ta hänsyn till opinionen inom de organisationer i det civila samhället som inte representeras av några ledamöter i kommittén.

4.6. Kommittén och EU:s yttre förbindelser: En av kommitténs prioriteringar är att främja utvecklingen av en pluralistisk demokratimodell, byggd på delaktighet, i anslutningslän-

derna och i andra geografiska regioner som Europeiska unionen har strukturerade förbindelser med. Det handlar också om att etablera ändamålsenliga strukturer för rådfrågning av det civila samhället i berörda länder och regioner⁽²⁾.

4.6.1. I anslutning till utvidgningen anser kommittén att det inte räcker att kandidatländerna tillägnar sig gemenskapens regelverk ("acquis communautaire"), utan att det är lika betydelsefullt att kandidatländerna skapar de strukturer som gör det möjligt att tillämpa och kontrollera detta regelverk ("acquis social").

- Kommittén stöder kandidatländerna under deras institutionella uppbyggnad med hjälp av gemensamma, partsammansatta kommittéer⁽³⁾, och den försöker ge impulser till uppbyggnad av strukturer i det civila samhället som motsvarar dem som finns i medlemsstaterna.
- ESK knyter successivt upp kandidatländernas organiserade civila samhälle i sin verksamhet.

4.7. Kommittén som "mötesplats för det organiserade civila samhället": I samband med att den "Första kongressen på gemenskapsnivå för det organiserade civila samhället" organiserades i oktober 1999 funderade kommittén över hur de delar av det organiserade civila samhället som för närvarande inte är företrädare i kommittén skall kunna involveras i kommunikationsprocessen. De första förslagen antogs i yttrandet "Kommissionen och de enskilda organisationerna — För ett stärkt samarbete"⁽⁴⁾. För närvarande håller en tillfällig arbetsgrupp på att utarbeta konkreta genomförandeförslag.

4.8. I en rad yttranden och andra utlåtanden har kommittén gått in för att klargöra att den inte är forum för den sociala dialogen. Den sociala dialogen har en egen rättslig grund, fastställd i fördraget⁽⁵⁾, och utgör en speciell och högt kvalificerad form av styre på basis av arbetsmarknadsparternas särskilda befogenheter (speciellt att kunna ingå bindande avtal) och sin särskilda målsättning. Vid sidan av denna har det organiserade civila samhällets starkare anknytning redan gjort att det uppstår former för offentlig dialog som enligt kommitténs uppfattning bör struktureras. Denna civila dialog är också en uttrycksform som skall nämnas i samband med styrelseformer, och den bör enligt kommitténs uppfattning studeras och definieras mer ingående vad gäller mål, strukturer, förfaranden och deltagarkriterier. En första analys och försök till definition görs i yttrandet "Kommissionen och de enskilda organisationerna — För ett stärkt samarbete"⁽⁴⁾. I konsekvens med detta anser kommittén att den civila dialogen bör karakteriseras av följande:

⁽²⁾ Se dokumenten från mötet med företrädare för det civila samhället i Europa/Latinamerika—Västindien i juni 1999 eller rundabordskonferensen EU/Indien för företrädare för det civila samhället i januari 2001.

⁽³⁾ Sådana kommittéer finns redan för Polen, Ungern, Bulgarien och Rumänien, och inom kort även för Slovakien.

⁽⁴⁾ EGT C 268, 19.9.2000.

⁽⁵⁾ EG-fördragets artiklar 137 och 138.

⁽¹⁾ Yttrandet kommer att läggas fram för antagande i juli 2001.

- I princip deltar alla medlemmar i det organiserade civila samhället (alltså även arbetsmarknadens parter) i medborgardialogen.
- Medborgardialogen varken ersätter eller konkurrerar med den sociala dialogen, utan är ett komplement till denna.
- Medborgardialogen kan antingen föras uteslutande mellan företrädarna för det civila samhället eller mellan dessa och ett organ eller en institution inom EU; dialogen kan gälla övergripande såväl som specifika teman och kan alltså föras antingen som allmän eller som sektorsbunden dialog.
- Medborgardialogen måste anta sådana strukturer som är nödvändiga för dess funktion; dess behörighet ligger främst på det socioekonomiska området, med undantag för de aspekter som faller under den sociala dialogen⁽¹⁾. Därutöver skall medborgardialogen behandla frågor om miljö, konsumentskydd, utveckling, mänskliga rättigheter, kultur samt alla andra frågor som är av vikt för det civila samhället i alla dess organisationsformer⁽²⁾.
- De delaktiga i medborgardialogen är även ansvariga för att länderna utanför EU, framför allt kandidatländerna, lär känna det organiserade civila samhällets organisationsstrukturer och kommunikationsformer. Dessa länder måste även få stöd när det gäller att skapa och bygga ut likadana strukturer.

Vad gäller definitionen av det organiserade civila samhället, som deltar i dialogen, har kommittén också redan utfört ett omfattande, grundläggande arbete⁽³⁾.

4.8.1. Den civila dialogen kan bli nyckelinstrumentet för deltagande inom ramen för den europeiska demokratimodellen. Den följer diskursmodellen i det civila samhället som tillåter integrering av normativa former i processen, men det är viktigt att hålla fast vid att rådfrågning och deltagande är två olika medverkansformer som är underställda olika villkor.

4.9. En årlig konferens: Kommittén stöder Europaparlamentets resolution av den 10 december 1996⁽⁴⁾ om "en årlig debatt vid ett särskilt parlamentssammanträde, där kommissionen och rådet också deltar, om riktlinjerna för den ekonomiska politiken; denna debatt bör föregås av en förberedande konferens som anordnas av Europaparlamentet tillsammans med företrädare för Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén". Detta pragmatiska grepp på det mellaninstitutionella samarbetet borde utsträckas till andra områden.

4.10. Europas framtid: Kommissionens "styrelseform"-grupp inledde sitt arbete förra sommaren och blev följaktligen tvungen att bygga på sak- och rättsläget före Nice. Genom resultaten från Nice har det uppstått nya behov av diskussioner. Vid sidan av sakfrågor måste man också ställa nya beslutsstrukturer i förgrunden inför den regeringskonferens som planeras till 2004. Kommittén anser att detta inte ändrar frågans aktualitet. Tvärtom kräver kommissionens "styrelse"-begrepp omfattande förarbeten och klarlägganden inför de framtida diskussionerna om Europas framtid.

4.10.1. Det förefaller redan råda samförstånd dels om att man bör skapa bättre instrument för att förbereda nästa regeringskonferens, dels om att förteckningen inte är systematisk över de frågor som tas upp i förklaringen om unionens framtid. Hittills har kommissionen och Europaparlamentet markerat att man föredrar en struktur som följer modellen från det konvent som inrättades för att utarbeta stadgan om de europeiska grundläggande rättigheterna.

4.10.2. Kommittén anser att organisationerna i det civila samhället måste involveras fullt ut i hela förberedelsearbetet inför regeringskonferensen. Deras deltagande får dock inte inskränka sig till enbart den offentliga debatten som, enligt den förklaring om unionens framtid som fogats till Nicefördraget, bör inledas nu och fortsätta fram till Europeiska rådets möte i Laeken. Vid konventets utarbetande av stadgan om de europeiska grundläggande rättigheterna hade ESK visserligen rätt att bli rådfrågad, men kommittén anser att den i framtiden kan fungera ännu effektivare som förbindelselänk mellan den institutionella debatten och den breda allmänna debatten om den, inom ramen för sina befogenheter, helt och fullt kan ingå i den struktur som slutligen kommer att införas.

5. Att bättre utnyttja kommitténs arbete i ett EU med nya styrelseformer

5.1. Varje institution kan ge sitt bidrag till att EU:s medborgare genom sina organisationer på ett effektivt sätt kan påverka det europeiska projektet utveckling. Kommittén har redan konstaterat att den, liksom andra institutioner, måste anpassa sig till de utmaningar som EU står inför. Det innebär också, i enlighet med vad som sagts i föregående punkter, att det krävs nya former av samverkan mellan ESK och de andra institutionerna i strävan efter en förbättring av styrelseformerna i EU.

5.2. I sitt anförande inför plenarsessionen den 20 oktober 1999 talade kommissionens ordförande Romano Prodi om det "nya partnerskapet" mellan kommissionen och ESK. Detta nya partnerskap bör konkretiseras genom det samarbetsavtal som för närvarande håller på att förhandlas fram mellan kommittén och kommissionen.

⁽¹⁾ Dvs. frågor rörande samrådet mellan arbetsmarknadens parter enligt artikel 137 i fördraget.

⁽²⁾ En strukturerad form av medborgardialogen består exempelvis också i att kommittén deltar i informella ministermöten på dessa områden.

⁽³⁾ EGT C 329, 26.4.2000, "Det organiserade civila samhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa".

⁽⁴⁾ "Resolution om medborgarnas och samhällsaktörernas delaktighet i Europeiska unionens institutionella system", se punkt 11.

5.3. Avtalet kommer att skapa nya förutsättningar för samarbetet och bidra till utvecklingen av nya former av partnerskap, och formalisera de som redan finns⁽¹⁾, vilket kommer att öka värdet av kommitténs arbete.

5.4. ESK eftersträvar motsvarande avtal med rådet och Europaparlamentet för att effektivt kunna spela sin roll i EU:s nya styrelseskick, dels som rådgivande institution, dels som forum för dialog och samråd inom det organiserade civila samhället.

5.5. ESK vill därför be kommissionen, rådet och Europaparlamentet att överväga följande förslag och riktlinjer:

- 1) Att samråda med kommittén så tidigt som möjligt: ESK har redan påpekat att ett tidigt samråd ökar värdet av kommitténs bidrag till opinionsbildningen och beslutsprocessen. Därför anmodar kommittén kommissionen, rådet och parlamentet att i större utsträckning begära förberedande yttranden, som inte behöver begränsas till framtida lagstiftningsförslag utan också kan vara på sin plats vid utarbetandet av exempelvis grönböcker.
- 2) Att effektivisera kommitténs rådgivande roll: För att dess arbete skall bli maximalt effektivt måste kommittén inte bara rådfrågas så tidigt som möjligt, utan även involveras i hela beslutsprocessen. Förutom en översikt över de förslag de arbetat med hoppas kommittén att kommissionen, rådet och parlamentet i framtiden skall motivera varför kommitténs förslag inte har beaktats.
- 3) Bidrag till att skapa konkreta förutsättningar för samarbete mellan EU-institutionerna och organisationer i det civila samhället: Kommittén erbjuder sig att tillsammans med andra EU-institutioner och organisationer inom det civila samhället samt utifrån förslaget i punkt 3.4 utarbeta en förteckning över kriterier på representativitet, som skulle kunna ligga till grund för detta samarbete. Kommittén är också beredd att åta sig "övervakningen" av dessa kriterier.

- 4) Bidrag till samhällsdialogens utveckling: Kommittén erbjuder sig också att tillsammans med dem som deltar i samhällsdialogen närmare definiera denna dialog samt dess strukturer, mål och former med utgångspunkt i det förberedande arbete som redan gjorts inom kommittén. Samtidigt kan kommittén bli drivkraften bakom en ny pragmatisk inställning till samhällsdialogen.
- 5) Årliga konferenser: I linje med Europaparlamentets initiativ bör alla institutioner anordna årliga konferenser om särskilda teman.
- 6) Kommitténs roll i debatten om Europas framtid: Kommittén fäster stor vikt vid att så tidigt som möjligt engageras i diskussionen om den framtida beslutsprocessens utformning, för att i det sammanhanget kunna spela en roll som förbindelselänk mellan den mellaninstitutionella debatten och den breda offentliga debatten om Europas framtid. Det är också kommitténs avsikt att inbegripa aktörer från det civila samhället i kandidatländerna i sina egna diskussioner om Europas framtid.

6. Att anta utmaningen om nya styrelseformer

6.1. Sammanfattningsvis välkomnar kommittén kommissionens återigen bekräftade avsikt att göra de processer genom vilka det civila samhället deltar i lagstiftande eller verksamhetsbeslut mer öppna, mer förutsebara och mer strukturerade.

För att uppnå detta mål överväger kommissionen nu — som en av olika möjligheter

- att lägga tyngdpunkten på en förbättring av kommitténs rådgivande roll och att eventuellt utarbeta kompletterande riktlinjer för att hjälpa det civila samhället i Europa att organisera sig i större utsträckning,
- att ge de sociala och ekonomiska intresseorganisationerna en ledande roll när föreskrifter utarbetas (t.ex. genom att utveckla nya former av självreglering eller samreglering inom den existerande normhierarkin).

I anslutning till huvudtankarna och förslagen i detta yttrande stöder kommittén kommissionens val och litar på att man låter sig styras av detta när vitboken utformas och att man binder sig för dessa möjligheter.

6.2. Slutligen vill kommittén betona att den är beredd att ställa upp på de utmaningar som begreppet "nya styrelseformer" innebär och att lämna sitt bidrag till reformen av institutionerna. Kommitténs presidium beslöt av detta skäl den 19 december 2000 att fastställa operativa åtgärder med vars hjälp kommittén ännu bättre kan tillvarata sin roll som företrädare och institutionell medlare för det organiserade civila samhället, både gentemot och tillsammans med de berörda organisationerna och gentemot och tillsammans med

⁽¹⁾ Det senaste exemplet är den hearing av organisationer i det civila samhället (på temat en hållbar utveckling) som kommittén anordnade i samarbete med och på begäran av kommissionen den 26–27 april 2001.

gemenskapens institutioner. Dessutom påtalade kommitténs ordförande redan den 29 november 2000 nödvändigheten av att kommittén har en "corporate identity" utåt⁽¹⁾.

Ur kommitténs synvinkel borde en strategisk plan på medellång sikt utarbetas i samarbete med institutionerna och det organiserade civila samhällets europeiska representationsorgan.

Kommittén är övertygad om att följande konkreta initiativ kan påskynda de framsteg som alla berörda parter önskar:

1. Träffpunkt — det civila samhället: Detta är kommitténs arbetsnamn på den interna plattform som den kommer att grunda för att permanent vårda den öppna dialogen samt åsikts- och erfarenhetsutbytet med det organiserade civila samhällets organisationer, oberoende av om de är representerade av ledamöter i kommittén eller inte. Kommittén skulle uttryckligen välkomna om de europeiska organen regelbundet skickade sina representanter till dessa möten också.
2. Förberedande yttranden: Här har kommissionen redan ett effektivt instrument för decentralisering. Kommitténs analyser av olika problemområden utförda på kommissionens uppdrag kan ersätta grönböcker och konkret avlasta kommissionen arbete.
3. Hearingar: Kommitténs erfarenheter visar att dess sakkunskap kan utökas genom hearingar och att hearingar även är ett lämpligt medel för att komma närmare medborgarna. Kommittén kommer därför att utveckla detta instrument än mer och om möjligt även genomföra hearingar i medlemsstaterna.
4. Stärka det organiserade civila samhället i medlemsstaterna: Kommittén vill också bidra till att bygga ut den sociala

(1) Den höga prioriteringen av en sådan åtgärd framgick redan av ordförandens installationsanförande den 29 november 2000: "Under den närmaste framtiden bör vi i en anda av samförstånd driva på en sådan inåtriktad fördjupningsprocess för det som är speciellt för vår kommitté, åtföljt av en motsvarande utåtriktad process, så att vi slutgiltigt snart skall kunna enas om vilken roll och vilket existensberättigande ESK skall ha och vilket syftet med ESK:s verksamhet skall vara i dessa tider av snabba förändringar och en rad nya arbetsuppgifter."

och civila dialogens strukturer där det behövs i medlemsstaterna. Kommittén kommer därför att utöka sitt samarbete med de existerande ekonomiska och sociala råden och jämförbara organ i medlemsstaterna. Kommittén förordar och stöder inrättandet av rådgivande organ som företräder det organiserade medborgarsamhället i de medlemsstater där sådana ännu inte finns.

5. Åtgärder i samband med utvidgningen: Kommittén stöder inte bara kandidatländerna när de bygger upp rådgivande strukturer efter gemenskapens förebild⁽²⁾, utan kommer också att låta de redan existerande organisationerna i det civila samhället delta i större utsträckning i kommitténs överläggningar, resp. föra in dem i dess informationsstrategi. I detta sammanhang kommer kommittén också att sträva efter att inrätta fler gemensamma rådgivande kommittéer.
6. Dialog med det organiserade civila samhället i andra geografiska områden som EU har förbindelser med: Dessa kontakter kommer kommittén att utöka respektive (på kommissionens uppdrag) bygga upp från grunden⁽³⁾.
7. Det organiserade civila samhällets roll i och bidrag till dialogen om Europas framtid: För kommittén är det självklart att sund offentlig förvaltning, "good governance", också måste vara ledmotivet för alla strävanden i processen efter Nice. Kommittén kommer att uttala sig utförligt om detta i ett separat yttrande.

De konkreta förslag som tagits upp här skall ses som exempel och är inte uttömmande. De utgör ett första försök att stärka kommitténs värde inom ramen för konceptet om styrelse reformer. Kommissionen anser att dess framgångar på lång sikt är avhängiga av att man på medellång sikt uppnår enighet om vissa nyckelbegrepp och processer. Detta gäller t.ex. den civila dialogen (deltagarna, målen och förfarandet) eller den pågående struktureringen av det civila samhället i Europa. Man kommer att i samarbete med alla berörda parter behöva utarbeta vissa kriterier, handlingsregler och en funktion för övervakning. Kommittén är beredd att medarbeta aktivt på detta område och ta på sig konkreta uppgifter.

(2) Jfr t.ex. seminariet i Warszawa den 7–8 december 2000.

(3) Jfr rundabordssamtalet mellan representanter för det civila samhället i EU och Indien i januari 2001.

Bryssel den 25 april 2001.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS