

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 153

39:e årgången

28. maj 1996

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden*

.....

II *Förberedande rättsakter*

Ekonomiska och sociala kommittén

Februariesessionen 1996

96/C 153/01

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén över "Förslag till parlamentets och rådets direktiv om ändring för åttonde gången av direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar gällande klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen"

1

96/C 153/02

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om de åtgärder som skall vidtas mot utsläpp av gas- och partikelformiga föroreningar från förbränningsmotorer som skall monteras i mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg"

2

96/C 153/03

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Sammanhållningens framtid och innebörden på lång sikt för strukturfonderna"

5



Pris: 13 ecu

(Fortsättning på nästa sida)

96/C 153/04	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — ”Meddelande från kommissionen om utvecklingen av gemenskapens järnvägar”, — ”Tillämpning av direktiv 91/440/EEG: Framtida åtgärder för utveckling av järnvägarna”, och — ”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar”	16
96/C 153/05	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om sammankoppling inom telekommunikation i syfte att garantera en allmän tjänst och driftskompatibilitet genom tillämpning av principerna om tillhandahållande av öppna nät”	21
96/C 153/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”En europeisk barnkulturpolitik”	27
96/C 153/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets direktiv om minimikrav för förbättring av säkerhets- och hälsoskydd för arbetstagare som kan utsättas för risker i explosiva miljöer”	35
96/C 153/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets direktiv om rätt för tredjelandsmedborgare att resa inom gemenskapen” . . .	38
96/C 153/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 94/80/EG om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare”	45
96/C 153/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — ”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 90/539/EEG om djurhälsovillkor för handel inom gemenskapen med och för import från tredje land av fjärderfä och kläckningsägg”, och — ”Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 91/494/EEG om djurhälsovillkor för handel med färskt kött av fjärderfä inom gemenskapen och import av sådant kött från tredje land”	46
96/C 153/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — ”Förslag till rådets direktiv för gemenskapsåtgärder för kontroll av vanlig svinpest” (kodifierad version), — ”Förslag till rådets direktiv om icke önskvärda ämnen och produkter i djurfoder” (kodifierad version), och — ”Förslag till rådets förordning (EG) om en gemensam organisation av marknaden för mjölk och mjölkprodukter” (kodifierad version)	49
96/C 153/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Ändrat förslag till rådets förordning (EG) om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna” (kodifierad version)	50

96/C 153/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — "Förslag till rådets direktiv om saluföring av potatisplantor" (kodifierad version), — "Förslag till rådets direktiv om saluföring av sockerbetsfrön" (kodifierad version), — "Förslag till rådets direktiv om saluföring av frön från oljeväxter och fiberplantor" (kodifierad version), och — "Förslag till rådets direktiv om saluföring av foderväxtfrön" (kodifierad version)	51
96/C 153/14	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om: — "Förslag till rådets direktiv om saluföring av grönsaksfrön" (kodifierad version), — "Förslag till rådets direktiv om saluföring av spannmålsutsäde" (kodifierad version), och — "Förslag till rådets direktiv om en gemensam förteckning över varieteter av jordbruksgrödor" (kodifierad version)	52
96/C 153/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2075/92 om den gemensamma organisationen av marknaden för råttobak och om fastställande av garantitröskeln för bladtobak per tobakssort för skördarna 1996 och 1997"	53
96/C 153/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Enhetliga regler för direktinvesteringar"	55

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén över "Förslag till parlamentets och rådets direktiv om ändring för åttonde gången av direktiv 67/548/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar gällande klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen"

(96/C 153/01)

Den 1 februari 1996 beslutade rådet enligt artikel 100a i Romfördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för miljö, folkhälsa och konsumentfrågor har varit ansvarig för kommitténs arbete i frågan, med Giuseppe Pricolo som huvudföredragande (artikel 20 och 50 i arbetsordningen).

Under den 333:e plenarsessionen den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 28 februari 1996), antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Kommissionens förslag syftar till att få den terminologi som används i vissa bestämmelser i direktiv 67/548/EEG, om förpackning och märkning av farliga ämnen, att överensstämma med terminologin som används i Maastrichtfördraget.

1.2. I huvudsak handlar det om att ersätta "EEG" ("CEE" och "EEC") i direktiv nr 548 från 1967, med "EG" ("CE" och "EC") enligt artikel G i Maastrichtfördraget.

1.3. I Maastrichtfördraget används inte längre uttrycket "Europeiska Gemenskaperna" och "Europeiska Ekonomiska Gemenskaperna" (EEG) utan enbart "Europeiska gemenskapen" (EG). Detta uttryck skall klargöra övergången av de tre ursprungsgemenskaper-

na — Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) och Europeiska atomenergigemenskapen (EURATOM) — till en enda: Europeiska gemenskapen (EG).

2. Synpunkter

2.1. Kommittén anser att kommissionens föreslagna förändring, även om den bara gäller en rent formell eller nammässig aspekt på frågan, en terminologisk aspekt, inte berör det juridiska planet.

2.2. Däremot anser kommittén att kommissionens initiativ är senkommet, eftersom Maastrichtfördraget undertecknades den 7 februari 1992.

2.3. Kommittén samtycker till en tidsgräns för aktörerna på fem år för att fortsätta med att använda

märkningen med den gamla förkortningen EEG, men råder kommissionen att lämna information så att över-

gången kan gå så snabbt som möjligt, och så att syftet med åtgärden förstås.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om de åtgärder som skall vidtas mot utsläpp av gas- och partikelformiga föroreningar från förbränningsmotorer som skall monteras i mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg" ⁽¹⁾

(96/C 153/02)

Den 7 november 1995 beslutade rådet i enlighet med artikel 100a i Romfördraget att begära ett yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för industri, handel, hantverk och tjänster som var ansvarig för arbetet i frågan antog sitt yttrande den 7 februari 1996. Paulo Barros Vale var föredragande.

Ekonomiska och sociala kommittén antog enhälligt yttrandet under sin 333:e plenarsession (sammanträdet den 28 februari 1996).

1. Introduktion

1.1. För att kunna fortsätta att satsa på den ekonomiska och sociala utvecklingen måste Europeiska unionen göra det utan att äventyra miljön och naturresurserna, som är garanten för den mänskliga verksamhetens kvalitet och en hållbar utveckling.

1.2. För att den tekniska utvecklingen även i fortsättningen skall vara korrekt reglerad är det utan tvekan nödvändigt att harmonisera lagstiftningen i samtliga medlemsstater.

1.3. Initiativet som består av att främja en minskning av förorenande utsläpp är särskilt gynnsamt för den mänskliga hälsan och har positiva effekter på miljön i allmänhet.

1.4. Efter att Europeiska unionen beslutat om regler för motorer som används i vägfordon har det fram till nu funnits en lucka i lagstiftningen vad gäller motorer som inte är avsedda att användas på väg. Denna lucka avses att fyllas med hjälp av "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om de åtgärder som skall vidtas mot utsläpp av gas och partikelformiga föroreningar från förbränningsmotorer som skall monteras i mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg".

1.5. Denna lagstiftning (liksom den som förbereds i USA) bygger på normen ISO 8178 (Internationella standardiseringsorganisationen) som antogs av den amerikanska byrån för miljöskydd (EPA) California Air Resources Board, av FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) och i japansk lagstiftning.

1.6. Kommissionen beräknar att den årliga totala kostnaden för tekniska förbättringar är i storleksordningen 31 miljoner ecu för första fasen och 125 miljoner ecu för den andra fasen. För konsumenten representerar

⁽¹⁾ EGT nr C 328, 7. 12. 1995, s. 1.

denna kostnad en ökning av försäljningspriset runt 1-3 % under fas I och 3-8 % under fas II.

1.7. Uttryckt i minskningen av föroreningar beräknas kostnaden per ton bli ungefär 1 400 ecu för fas I och 2 600 ecu för fas II.

2. Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag

2.1. Kommissionen förslag har som målsättning att kraftigt minska luftföroreningar till följd av föroreningar från nya förbränningsmotorer i mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg, med undantag för jordbrukstraktorer och traktorer som används inom skogsbruket, eftersom dessa även färdas på väg och därför genomgår en annan kontrollprocess.

2.2. Utsläppen från mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg har aldrig varit föremål för någon gemenskapsreglering, till skillnad från utsläppen från vägfordon, som successivt har minskat i enlighet med regleringen som fortfarande utvecklas på området.

2.2.1. Om man jämför de två motortyperna (avsedda för vägar eller inte) när det gäller luftföroreningar, kan man konstatera att föroreningar orsakade av motorer som inte är avsedda att användas på väg har ökat betydligt och innebär ett betydande hot mot miljön i synnerhet när det gäller kväveoxider (NO_x) och partiklar (PT).

2.3. De motorer som faller under denna reglering används i maskiner avsedda för industriell verksamhet och jordbruk samt maskiner för transport. Följande maskiner omfattas också av detta förslag till direktiv: kompressorer, bulldozers, hissar, mobila lyftkranar, materialhanteringsmaskiner etc, med undantag för motorer som har lägre effekt än 18 kW.

2.4. Kommissionens förslag kräver att medlemsstaterna vidtar vissa nödvändiga åtgärder för att garantera att motorer som faller under direktivet uppfyller föreskrifterna om utsläpp av föroreningar.

2.5. Två faser har föreslagits för att införa nya utsläppsnormer när det gäller tillverkning av motorer ("Engine Built Date"), nämligen fas I: från juni 1997 till december 1998 och fas II: från januari 2001 till december 2003.

3. Allmänna synpunkter

3.1. Kommissionens förslag motsvarar miljökraven som föreskrivs till största delen av nu gällande regler, samtidigt som kvaliteten på luften i Europa fortsätter

att oroa. Inför denna situation är alla åtgärder som avser att minska luftföroreningarna, i synnerhet när det gäller utsläpp, av brådskande karaktär.

3.1.1. Kommissionen beräknar att de föreslagna åtgärderna kommer att minska utsläppen från de sektorer som faller under förslaget med ungefär 23 % när det gäller kväveoxider, 11 % för kolväten och 27 % för partiklar under fas I och respektive 42 %, 29 % och 67 % under fas II.

3.2. Kommittén gläder sig åt kommissionens förslag, i synnerhet som det överensstämmer med de regler som USA håller på att utveckla i samma fråga.

3.2.1. Att det finns en harmonisering mellan reglerna i USA och Europeiska unionen är en mycket viktig faktor för utvidgningen och utvecklingen av världsmarknaden för den sortens motorer, på så sätt att det underlättar ländernas industriella produktion och uppmuntrar konkurrensen.

3.2.2. Eftersom man inte fattat beslut om fas II varken i USA eller i EU och då man kan förutse en utveckling när det gäller de bestämmelser som skall antas, torde det ligga i de två parternas intresse att genomförandet av fas II i USA och i Europa under den lagstiftande processen kännetecknas av en erkänd harmonisering på ömsesidig grundval mellan dessa två parter.

3.3. Kommittén välkomnar bestämmelsen som föreskriver att det ligger inom varje medlemsstats ansvarsområde att avgöra vilka organ som skall ha befogenhet att utfärda godkännandebevis och som producenterna följaktligen måste lämna in sin begäran om godkännande till.

3.4. Med tanke på de hälsorisker som är förenade med utsläpp från denna sorts motorer är de långtgående gränsvärdena för utsläpp som anges i förslaget till direktiv acceptabla och beaktar både miljöskyddet och industrins aktuella tekniska och finansiella möjligheter samt möjligheten att tillämpa direktivet. Industrin bör använda tiden fram till dess direktivet träder i kraft till att lösa problemen som hänger samman med respekten för gränsvärdena i fas II, särskilt i fråga om mindre starka motorer (18 till 37 kW).

4. Särskilda anmärkningar

4.1. Bilaga I i förslaget till direktiv räknar upp de maskiner eller utrustningar vars motorer omfattas av de föreslagna reglerna. Fastän listan inte är uttömmande

anser kommittén att direktivet bör omfatta generatorer på samma sätt som kompressorer.

4.2. De myndigheter i medlemsstaterna som har befogenhet att ge godkännande bör kontrollera nya motorers överensstämmelse med föreskrifterna.

4.2.1. Konstruktörerna bör utarbeta regelbundna rapporter så att kontrollen kan utföras. De bör även arkivera den information de får. Kommittén anser dock att kravet att spara uppgifterna i 30 år i vissa fall är överdrivet, denna period verkar för lång och skulle kunna medföra svårigheter för industrin.

4.3. Kommittén anser att motorer som är avsedda att användas på väg och som har varit föremål för ett godkännande-förfarande och har installerats i utrustning som inte är avsedd att användas på väg inte bör underställas ett nytt förfarande.

4.4. Kommittén förstår vikten av och understryker faktumet att när alla parametrar väl har definierats och man övergår till godkännande av en motor eller en familj av motorer i enlighet med dessa parametrar, blir det viktigt att kontrollera dessa motorer under hela deras användningstid, för att kunna mäta om de förorenande utsläppen ligger kvar på samma nivå.

4.4.1. Fastän kommittén anser det oundgängligt att anta ett kontrollsystem, vill den uppmärksamma det faktum att frånvaron av registrering av dessa fordon och maskiner skulle försvåra en regelbunden kontroll av dessa, eftersom det inte skulle vara möjligt att lokalisera eller identifiera deras ägare. Detta gäller särskilt om systemet skall utvidgas till att gälla andra typer av motorer. Det medges att det för närvarande är omöjligt att kontrollera motorutsläppen under normala förhållanden. Den internationella standardiseringsorganisationen håller på att utveckla försöksmetoder vid full last ("loaded smoke test") när det gäller detta problem. Situationen leder dock till restriktioner i fråga om utformningen av nya motorer med låg gasproduktion och kommer att göra det möjligt att vidta andra åtgärder under normala användningsförhållanden. Denna försöksmetod kan bli tillgänglig när man infört gränsvärdena för fas II.

4.5. En korrigerig av beräkningssättet visar sig vara lämplig när det gäller partikelutsläpp, så att man använder olika bränslespecifikationer för förbränningsmotorer i USA (Kalifornien inbegripet) och i EU, för att ta hänsyn till variationer i svavelhalterna.

4.6. Kommissionens förslag om märkning är ett problem. När det gäller kraven för identifikation av motorer, anges i bilaga I, punkt 3.3 att man bör använda sig av ett extra märkningssystem. Detta kan leda till problem när märkningen är svår att se. Förslaget till direktiv ställer kravet att ursprungsmärkningen och den

kompletterande märkningen skall vara väl synliga, vilket innebär att det inte finns några fördelar med den kompletterande märkningen. Denna del i det föreslagna direktivet bör anpassas bättre till verkligheten.

4.7. Kommittén välkomnar idén att medlemsstaterna kan bevilja skattemässiga fördelar i syfte att uppmuntra att man ett tidigt skede inför motorer som respekterar de gränsvärden som nu fastställts för fas II.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén gläder sig åt kommissionens förslag, som syftar till att minska föroreningar orsakade av motorer som inte är avsedda för väg och betonar att det rör sig om det första förslaget till direktiv i Europeiska unionen som undersöker detta problem. Kommittén hoppas dock att det kommer att läggas fram förslag i fråga om motorer som inte täcks av detta direktiv.

5.2. Med tanke på den utbredda marknaden för denna sorts motorer och det stora antalet möjliga tillämpningar noterar kommittén industrins intresse av att denna marknad så snart som möjligt regleras och harmoniseras med gällande lagstiftning i USA, på ett sådant sätt att godkännandebevis gäller inom båda områdena. Kommittén anser att kommissionen bör anstränga sig att nå ömsesidigt erkännande av de godkännandebevis som de amerikanska och europeiska myndigheterna utfärdar.

5.3. Kommittén föreslår dessutom att man uppmuntrar idéer som syftar till att omvandla dylika maskiner och motorer, så att de kan drivas med naturgas eller rapsolja.

5.4. Kommittén önskar dessutom uppmuntra användandet av nya bränslen som är miljövänliga och biologiskt nedbrytbara, eftersom koldioxidutsläppen i atmosfären då man använder ekodiesel är 2,3 kg mindre för varje förbrukad liter.

5.5. Kommittén anser det vara viktigt att införa sanktioner för tillverkare som fått godkännande för en sorts motor och som fortsätter att tillverka motorer i denna familj utan att de motsvarar de egenskaper som registrerats och godkänts i godkännandeförfarandet.

5.6. Skattemässiga åtgärder måste öka ansvaret för de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna när det gäller godkännande. Dessa bör likaså vidta nödvändiga

åtgärder för att hålla sig informerade om varje förändring av de element som finns i den tekniska dokumentationen

och se till att det sker en effektiv kontroll av produktionen.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Sammanhållningens framtid och innebörden på lång sikt för strukturfonderna"

(96/C 153/03)

Den 30 mars 1995 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "Sammanhållningens framtid och innebörden på lång sikt för strukturfonderna".

Sektionen för regional utveckling, landsbygds- och stadsplanering har ansvarat för kommitténs arbete i frågan och antog sitt yttrande den 20 februari 1996. Föredragande var Jan Jacob van Dijk.

Ekonomiska och sociala kommittén antog under sin 333:e plenarsession (sammanträdet den 28 februari 1996) med majoritetsbeslut och 7 nedlagda röster följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Detta yttrande behandlar (den ekonomiska och sociala) sammanhållningens framtid och innebörden på lång sikt för strukturfonderna. ESK har i ett antal av sina tidigare yttranden⁽¹⁾ gång på gång understrukt betydelsen av att sammanhållningsprincipen kan ses som en politisk solidaritetsdeklaration mellan EU:s regioner, och att strukturfondernas funktionssätt kan ses som en gemensam nyckelpolitik för att minska de ekonomiska skillnaderna inom EU. Detta yttrande aktualiserar återigen bägge synsätten.

På det viset stöder Ekonomiska och sociala kommittén den princip som finns i artikel 2 i Romfördraget och som anmodar Europeiska gemenskapen att:

"... främja en harmonisk utveckling av den ekonomiska verksamheten inom gemenskapen som helhet, en fortgående och stabiliserad tillväxt, en ökad

stabilitet, en allt snabbare höjning av levnadsstandarden samt närmare förbindelser mellan de stater som gemenskapen förenar."

Det är omkring denna vägledande princip som den aktuella debatten om sammanhållning måste föras.

1.2. I dessa tider när man överväger att ytterligare fördjupa och utvidga unionen anser ESK att det är lägligt att granska konsekvenserna för sammanhållningen och för de viktigaste sammanhållningsfrämjande politiska instrumenten. Skälet till detta är att EU:s strukturpolitik sedan reformerna genomfördes 1988 har utvecklats till ett effektivt verktyg för att främja ekonomisk och social sammanhållning inom EU. Om inte strukturfonderna hade funnits skulle den ekonomiska tillväxten i unionens ekonomiskt svagaste regioner varit märkbart lägre än den som registrerats sedan mitten av 80-talet. Enligt vad expertutlåtanden antyder har de ekonomiska framtidsutsikterna, trots att de är svårare att mäta, förbättrats märkbart i områden under mål 2 och 5b genom strukturfondernas verksamhet.

⁽¹⁾ EGT nr C 304, 10. 11. 1993; EGT nr C 236, 11. 9. 1995.

1.2.1. Principen att förstärka graden av ekonomisk och social sammanhållning mellan Europeiska unionens regioner uttrycktes klart och på ett kraftfullt sätt i Maastrichtfördraget. Enligt artikel 130a i Maastrichtfördraget skulle den ekonomiska och sociala sammanhållningen stärkas av att man kan:

”... minska skillnader mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna, inbegripet landsbygdsområdena.”

Dessutom anmodar artikel 130b i Maastrichtfördraget medlemsstaterna att:

”... bedriva och samordna sin ekonomiska politik i syfte ... att uppnå de mål som anges i artikel 130a.”

Samma artikel fastslår också att:

”... vid ... genomförandet av gemenskapens politik och åtgärder och vid genomförandet av den inre marknaden skall de beakta målen i artikel 130a ...”.

Det är därför viktigt att betona att Maastricht-fördraget kräver att man tar hänsyn till effekterna på den ekonomiska och sociala sammanhållningen vid utformningen och införandet av både gemensam (EU) och nationell ekonomisk politik.

1.2.2. Kommittén anser att man åter bör uppmärksamma bestämmelserna i artikel 130b under perioden fram till regeringskonferensen 1996, i ljuset av de konsekvenser som för några medlemsstaters nationella ekonomiska politik betingats av konvergenskraven för genomförandet av den Europeiska monetära unionen (EMU). Det är mycket viktigt att den nationella politiken och EU:s politik inte äventyrar de goda resultat som har uppnåtts sedan 1988 med att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen för att gynna konkurrerande målsättningar.

1.2.3. En huvudutmaning för dem som beslutar om EU:s politiska riktlinjer är att säkerställa utvecklingen mot större ekonomisk och social sammanhållning inom unionen. En forskningsrapport som nyligen gavs ut av Europaparlamentet ⁽¹⁾ definierade sammanhållning som en situation där de (ekonomiska och sociala) skillnaderna mellan regioner och grupper inom gemenskapen är politiskt och ekonomiskt acceptabla. Det är värt att betona att en union, i vilken det fortsätter att finnas bestående stora skillnader i ekonomisk och social välfärd, sannolikt inte är en politiskt stabil union. När man tar ytterligare steg mot att fullborda en ekonomisk och monetär union är risken stor att EU:s mer dynamiska industriregioner gynnas mer än de regioner som släpar efter. Detta skulle till slut missgynna alla EU:s medlems-

stater, och denna risk kan bara neutraliseras av att man fortsätter att utveckla lämpliga gemensamma åtgärder.

1.2.4. Strukturfonderna och sammanhållningsfonden är de främsta mekanismer som EU använder för att föra fram målsättningen ekonomisk och social sammanhållning. I enlighet med Enhetsaktens krav reformerades strukturfonderna 1988 för att förbättra deras effektivitet när det gällde att främja sammanhållningen. Det är värt att notera att ett av huvudskälen för denna reform för att stärka sammanhållningen inom EU var en rädsla för att fullbordandet av den inre marknaden skulle gynna de dynamiska industriområdena, samtidigt som de ekonomiskt svagare EU-regionernas ekonomiska svårigheter förstärktes. Allteftersom den ekonomiska integrationen fördjupas finns denna oro kvar och måste stillas.

1.2.5. Det reformerade paket med sammanhållningsåtgärder som introducerades 1988 baserades på fyra principer: koncentration av resurserna på de regioner som har störst behov; partnerskap i utformningen och genomförandet av regionalpolitik; planering av strukturfondsstöd; additionalitet — den bidragstagande staten tillhandahåller motsvarande finansiellt stöd. 1988 års reformer medförde en fördubbling i reala termer av de finansiella resurser som avsatts till strukturfonderna fram till 1993.

1.2.6. Det är svårt att förutsäga de förutsättningar som kommer att finnas efter regeringskonferensen 1996, och vilket tillvägagångssätt som medlemsstaterna kommer att välja för att öka sammanhållningen. Kommittén anser emellertid att det är viktigt att en revidering av strukturpolitiken inte försvagar de fyra principer som antogs 1988 och som ratificerades vid de Europeiska råden i Lissabon och Edinburgh. Dessa fyra principer — koncentration, partnerskap, planering och additionalitet — är grundläggande för strukturfonderna, och avgör i stor utsträckning hur framgångsrika de program är som finansieras av fonderna. ESK har i flera tidigare yttranden kommenterat dessa principer ⁽²⁾. Kommittén anser att de måste bibehållas och deras införande i medlemsstaterna måste förbättras.

1.2.7. Följande särskilda anmärkningar kan göras:

- (i) När det gäller planering anser ESK att större flexibilitet i fondmedelstilldelningen kommer att bli viktigt i framtiden när förändringstakten ökar.
- (ii) Koncentrationen av resurserna är en viktig aspekt och måste fortsätta att vara det om strukturfonder-

⁽¹⁾ "A new strategy for social and economic cohesion" (En ny strategi för ekonomisk och social sammanhållning) Europaparlamentet, Ian Begg och David Mayes (1991).

⁽²⁾ EGT nr C 201, 26. 7. 1993; EGT nr C 195, 18. 7. 1994; EGT nr C 236, 11. 9. 1995.

na till fullo skall kunna bidra till att minska regionala skillnader.

- (iii) Additionalitetsprincipen måste fortsätta att iakttas av medlemsstaterna om fonderna skall få maximal effekt. Det finns dock en risk att strukturfondernas effektivitet minskas om en individuell medlemsstat måste dra ner på sina inhemska offentliga utgifter för att uppfylla Maastrichtfördragets konvergenskriterier. Det är viktigt att det ekonomiska och sociala sammanhållningsmålet inte äventyras av behovet av att uppfylla Maastrichtfördragets konvergenskriterier.
- (iv) Under de år som gått och i flera yttranden på senare tid ⁽¹⁾ har kommittén uppmärksammat den konstruktiva roll som arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer spelar inom alla aspekter av strukturfondernas verksamhet. Därför välkomnar ESK särskilt artikel 4 i den nya ramförordningen, som gör det obligatoriskt att engagera arbetsmarknadens parter i utarbetandet och genomförandet av regionala ekonomiska planer. Tyvärr uppfyller inte alla medlemsstater detta krav, och ESK vill därför ta tillfället i akt och betona hur stor vikt kommittén fäster vid partnerskapsprincipen, och uppmana till mer öppna förfaranden för att garantera att partnerskapet iakttas i praktiken. ESK anmodar kommissionen att utforma en rapport om genomförandet av partnerskap i medlemsstaterna, som granskar i vilken omfattning kraven i artikel 4 uppfylls.
- (v) Strukturfonderna spelar en central roll för att främja sysselsättningen inom EU, och skapandet av nya arbetstillfällen måste förbli en viktig måttstock för hur framgångsrika åtgärderna som vidtagits inom ramen för fonderna är. Därför bör medlemsstaterna prioritera åtgärder som förbättrar möjligheterna till självgående ekonomisk tillväxt och nya arbeten i missgynnade regioner. Detta kan kräva att vissa medlemsstater omvärderar fördelningen av strukturfondsstöd mellan infrastrukturinvesteringar och investeringar som har en mer omedelbar inverkan på sysselsättningen.
- (vi) Principen om ekonomisk eller social sammanhållning är viktig för institutionernas enighet och Europeiska unionens politiska solidaritet. Därför är det troligt att varje försvagning av de rikare

staternas vilja att främja sammanhållningen leder till en ökad politisk fientlighet mot unionen i de svagare medlemsstaterna. Med en nära förestående utvidgning av Europeiska unionen och förväntningar om vissa framsteg mot en monetär union i slutet av detta sekel finns det en risk att sammanhållningen inom EU:s institutioner splittas, dvs. det uppstår en union med "variabel geometri". Definitionen av en varierande geometri är att medlemsstaterna kan delta i vissa av unionens funktioner, men inte alla. De klausuler som undantar Storbritannien från det sociala protokollet och både Storbritannien och Danmark från den ekonomiska och monetära unionen är exempel på integration med "variabel geometri". Risken med ett EU med varierande geometri är att medlemskap i respektive del av unionen kan bli permanent. Trycket på de starkare medlemsstaterna att hjälpa de svagare länderna att "komma i fatt", ett tryck som skulle finnas (och finns) i fallet med integration i flera hastigheter, kommer åtminstone att bli mindre.

1.2.8. Strukturprogrammen reviderades igen 1993 i enlighet med förordningen och i samband med behovet av att förhandla fram en ny budgetram för EU. Dessa förhandlingar ledde för övrigt till att "Delors II-paketet" godkändes vid toppmötet i Edinburgh. Vid revideringen framhöll man återigen strukturfondernas centrala principer, och urvalskriterierna ändrades inte. Därför förblir BNP per capita det viktigaste måttet på ekonomisk utveckling i regionerna, och regioner som uppvisar en BNP per capita som är 75 % eller mindre av EU:s genomsnittliga BNP är berättigade till bidrag under mål 1. De länder som uppvisar en genomsnittlig BNP på 90 % eller mindre av EU:s genomsnittliga BNP är också berättigade till bidrag från sammanhållningsfonden. Strukturfondernas mål 2 syftar till att hjälpa regioner som drabbats av minskad industriell aktivitet. Urvalet under detta mål har skett på grundval av den registrerade arbetslöshetsnivån.

1.2.9. Stöd under strukturfondernas mål 5b, slutligen, fortsätter att vara inriktat på jordbruksområden som hamnar utanför mål 1, där jordbruket står för en stor del av arbetslösheten och där BNP per capita är låg. Stöd under mål 5b ges också till avlägsna regioner.

⁽¹⁾ EGT nr C 127, 7. 5. 1994; EGT nr C 393, 31. 12. 1994.

Man kan notera att en stödmodell som motsvarar mål 6 har skapats för de nya medlemsstaterna Finland och Sverige. Det föreligger inga mer detaljerade erfarenheter ännu, eftersom programmen knappt hunnit sättas igång.

Revideringen 1993 skedde efter att man enats om budgetpaketet "Delors II", som gav strukturfonderna en finansiell ram fram till 1999. Vid denna periods slut kommer strukturfonderna att svara för 35 % av EU:s totala utgifter och utgöra marginella 0,45 % av EU:s totala BNP.

1.2.10. Före år 1999 kommer EU:s medlemsstater att ha övervägt framtiden för unionens sammanhållningspolitik. Deras överläggningar kommer att utspela sig mot en bakgrund vars nyckelfaktorer troligen kommer att skilja sig från dem som var tongivande i slutet av 1980-talet. För det första kommer en monetär union mellan de medlemsstater som är berättigade att delta i det gemensamma valutaområdet att vara nära förestående. För det andra kommer frågan om EU:s utvidgning till att omfatta länderna i Central- och Östeuropa att ha blivit mer tydlig, och man kommer kanske att ha enats om en tidsplan. De finansiella konsekvenserna av att låta strukturfonderna omfatta även dessa länder kommer att bli betydande, vilket alla inser. För det tredje kommer kommissionen att ha tillgång till resultaten av nästan ett decenniums strukturfondsverksamhet, vilket utan tvivel kommer att påverka sammanhållningspolitikens framtida form.

2. Sammanhållning i en vidare mening

2.1. Begreppet ekonomisk och social sammanhållning definieras inte entydigt i fördraget. I allmänna termer syftar ekonomisk sammanhållning på en minskning av regionala ekonomiska skillnader inom EU. De variabler som används mest för att mäta regionala ekonomiska skillnader är bruttonationalprodukt (BNP) per capita och graden av arbetslöshet. Strukturfondernas inverkan bedöms främst genom att se om regionerna har närmat sig varandra utifrån dessa ekonomiska mått.

2.1.1. Sammanhållning kan emellertid ha — och man kan hävda att det borde ha — en vidare betydelse som lägger större vikt vid regionala skillnader i fråga om sociala välfärdsaspekter såsom hälsa, miljökvalitet, skolkunskaper, utbildningsmöjligheter, brottsfrekvens, befolkningens rörlighet, etc. Dessa aspekter har ett otvetydigt samband med den ekonomiska utvecklingsprocessen, även om sambandet varken är direkt eller enkelt. De får inte desto mindre plats i ekvationen för ekonomisk utveckling, eftersom regioner med relativt hög social standard, där det är sörjt för invånarnas trivsel troligen är attraktivare för investerare, särskilt för dem som sysslar med högteknologisk verksamhet.

2.1.2. På grund av det nära samspelet mellan socioekonomiska faktorer kan man ofta finna att den högsta förekomsten av socialt förfall står att finna i de regioner som lider av ekonomisk nedgång eller befinner sig i ekonomiskt bakvatten.

Sociala problem behöver inte bara vara förknippade med en låg ekonomisk aktivitet. Om en ekonomisk utvecklingspolitik syftar till att attrahera investeringar genom att minska de kostnader som arbetsgivare ådrar sig på grund av de allmänna anställningsvillkoren för arbetstagare, kan också "social dumpning" leda till att sammanhållningen blir lösare. Därför spelar EU:s socialpolitik en huvudroll för att skapa förutsättningar för sammanhållning på lång sikt.

2.1.3. En näraliggande fråga i sammanhållningsdebatten är den strategi som EU antagit för att komma till rätta med den nuvarande höga arbetslösheten i alla medlemsstater. Den genomsnittliga arbetslösheten i EU är 11,1 %, vilket är betydligt högre än arbetslösheten i EU:s främsta konkurrentländer. Detta genomsnitt döljer dock avsevärda skillnader mellan medlemsstaterna. Man kan hävda att det mest oroande är att långtidsarbetslösheten (dvs personer som är arbetslösa mer än 12 månader) utgör mer än 45 % av EU:s totala arbetslöshet. Analyser har avslöjat att sannolikheten att hitta ett jobb sjunker ju längre personen i fråga går arbetslös. Kunskaper och färdigheter blir inaktuella och individer får svårare och svårare att ta sig in på arbetsmarknaden igen. Det är också värt att betona att arbetslöshet är ett särskilt svårt problem för ungdomar och kvinnor.

2.1.4. Den genomsnittliga arbetslösheten i EU är 11,1 % (1994), medan det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna. Exempelvis är ungdomsarbetslösheten i Spanien 45 % och arbetslösheten för kvinnor är 31,4 %, medan ungdomsarbetslösheten i Luxemburg bara är 6,5 % och arbetslösheten för kvinnor är 4 % ⁽¹⁾.

2.1.5. Det är mycket viktigt att den ekonomiska och sociala sammanhållningen inte ignoreras i den aktuella debatten om vilken politik som skall användas för att tackla arbetslöshetsproblemet, och man bör inte använda en politik som totalt sett minskar sammanhållningen i stället för att öka den. På ytan verkar frågan bland annat gälla en konflikt mellan ekonomisk effektivitet och social rättvisa. Det är dock viktigt att förstå att inget land inom EU någonsin kommer att kunna konkurrera på världsmarknader på grundval av låga arbetskostnader. Det kommer alltid att finnas länder som kan erbjuda en sämre betald arbetsstyrka. Därför kan konflikten mellan effektivitet och rättvisa vara mer skenbar än verklig.

(1) "Sysselsättningen i Europa 1995", kommissionen, (KOM(95) 381 slutlig).

2.1.6. Om man ser på sammanhållning i denna vidare mening, som omfattar både sociala och ekonomiska välfärdsåtgärder, får begreppet en betydelsefull politisk dimension inom Europeiska unionens framväxande struktur. Driften att garantera en bättre ekonomisk och social sammanhållning kan mycket väl bli en central del i processen att skapa "en ännu mer sammansvetsad union". Allmänhetens stöd för att främja ekonomisk och politisk integration inom EU är, som man sett i det förflutna, nära knutet till EU-medborgarnas materiella välbefinnande. Varje tecken på att engagemanget för sammanhållningen minskar kan därför leda till ett svagare stöd från allmänhetens sida för den europeiska integrationen, särskilt i de fattigare länderna.

3. Hittills uppnådda resultat

3.1. Strukturfonderna är det viktigaste styrmedlet för att främja en starkare sammanhållning inom EU. Sedan 1988 års reformer har strukturfonderna bidragit märkbart till att minska de ekonomiska skillnaderna mellan EU:s fattigaste och rikaste regioner, vilket visas i rapporter som kommissionen nyligen publicerat.

3.2. De mest märkbara framstegen har gjorts i de regioner som är berättigade till bidrag under strukturfondernas mål 1 (särskilt Irland, Spanien och Portugal — strukturfonderna har varit mindre framgångsrika i Grekland). Dessa regioner är inte bara de minst gynnade inom EU, och därmed de som förväntas göra de största framstegen, utan koncentrationsprincipen innebär att dessa regioner drar till sig större delen (ca 60-70 %) av de tillgängliga medlen. Detta innebär en betydelsefull injektion av fondmedel i relation till storleken på de berörda ekonomierna.

3.3. Kommissionens femte periodiska rapport⁽¹⁾ visade att den genomsnittliga ekonomiska tillväxttakten i Irland, Spanien och Portugal var 0,75 %-1,75 % över EU:s tillväxttakt från mitten av 80-talet. Rapporten visade också att detta delvis var resultatet av strukturfonsbidrag. Trots detta var dock BNP per capita (justerad för köpkraft) i Spanien och Irland ca 22-24 % lägre än EU:s genomsnitt, och 40 % lägre i Portugal.

Därför kan de hittills uppnådda resultaten kallas blygsamma. Det finns tre huvudskäl till att strukturprogrammen kanske inte bidragit så mycket till sammanhållningen som vissa förväntade sig:

- (1) Det finns ingen bestämmelse som får strukturfonderna att på ett meningsfullt sätt reagera på oväntade

ekonomiska störningar som påverkar vissa regioner och sektorer på ett negativt sätt, eller på ett allmänt fall i den ekonomiska aktiviteten under en konjunkturedgång. Om en region skulle drabbas av en sektorsavgränsad chock som märkbart minskar regionens ekonomiska aktivitet och ökar dess arbetslöshet, finns det ingen EU-politik som tillåter att man gör finansiella kompensationsutbetalningar som annars hade kunnat stabilisera efterfrågenivån och rädda arbetstillfällena. Erfarenheten har visat att regioner som en gång "chockats" på detta sätt har svårt att återgå till sin tidigare ekonomiska aktivitetsnivå. Effekterna av sådana chocker kommer troligen att överskugga allt långsiktigt stöd som ges via EU:s strukturprogram.

- (2) EU:s strukturpolitik måste fungera i samverkan med den nationella ekonomiska politik som förs i medlemsstaterna. En förändring av den nationella ekonomiska politiken eller av nationella utgiftsprogram kommer troligen att överskugga effekterna av strukturpolitiken. Därför måste strukturåtgärdernas inverkan på strukturpolitiken ses i samband med den mer allmänna utvecklingen av ekonomisk politik. Även om artikel 130b kräver att EU:s politik och den nationella politiken bedöms i ljuset av deras inverkan på sammanhållningen, återstår det att se vem som kan ifrågasätta trovärdigheten i en politik som inte bidrar till sammanhållningen, och under vilka omständigheter.

- (3) Det är på lång sikt som effekterna av strukturpolitiken har någon inverkan, och det är troligen bara då man kan märka dem. Målsättningen med politiken är att förbättra de ekonomiska möjligheterna för EU:s mindre gynnade regioner genom att förbättra den ekonomiska infrastrukturen, de mänskliga resurserna och investeringsmöjligheterna. Samtidigt som arbetslöshetsnivån används för att besluta om vilka regioner som är berättigade till strukturfonsstöd, är det orealistiskt att använda förändringar i nivån som ett mått på hur framgångsrika åtgärderna som helhet varit. Om man vill inrikta dem på arbetslösheten kommer detta nästan säkert att kräva en omvandling av strukturfondernas användning.

3.4. Den femte periodiska rapporten redovisar vilka erfarenheter strukturfonderna nyligen gjort och tar upp faktorer som är viktiga för att utveckla en sammanhängande strategi för regional utveckling i framtiden. Tonvikten läggs på infrastruktur och utveckling av mänskliga resurser, inre investeringar samt forskningens och den tekniska utvecklingens roll. Detta anser ESK i sitt yttrande⁽²⁾ vara ett riktigt synsätt. Dessa faktorer utgör

⁽¹⁾ KOM(94) 322 slutlig.

⁽²⁾ EGT nr C 236, 11. 9. 1995.

tillsammans ett recept för en framgångsrik utveckling av regionernas ekonomier, och därmed för att minska "sammanhållningsklyftan".

3.5. Ytterligare rapporter om strukturfondernas förväntade effekter på mål 1-regioner har nyligen lämnats till kommissionen. En rapport som presenterades för GD XVI⁽¹⁾ av professor J. Beutel, undersöker vilken möjlig inverkan strukturfonderna kan ha på mål 1-regioner fram till år 1999.

3.5.1. Beutel-studien gör rimliga beräkningar av den möjliga inverkan den nuvarande omgången av strukturföråtgärder kan ha på mål 1-regioner. Studien använder en input/output-metod för att få fram dessa uppskattade värden, och uttrycker resultatet i regional sysselsättning och regionala inkomsteffekter. Den metod som används gör det möjligt att isolera inverkan av strukturfondsåtgärder på regionernas ekonomier från andra faktorer som påverkar inkomster och sysselsättning i regionerna. Totalt sett är den beräknade effekten på sammanhållningen positiv. Kombinationen av en faktisk fördubbling av de resurser som är tillgängliga för mål 1 och en verksamhet som koncentreras på ett mindre antal regioner förväntas bidra avsevärt till att förbättra de ekonomiska framtidsutsikterna för mål 1-regioner.

3.5.2. Beutel skiljer som sig bör mellan de "efterfråge-" och "utbuds"-effekter som är kopplade till strukturföråtgärder. Efterfrågeeffekterna hör ihop med de omedelbara ekonomiska konsekvenser som följer på en injektion av strukturfondsstöd och annat, liknande stöd i en region. När dessa medel används kommer arbetstillfällen att skapas i de sektorer som gynnas av direkta strukturfondsprogram, till exempel byggnads- och tjänstesektörerna. Den viktigaste effekten kommer dock att synas på lång sikt på utbudssidan av regionens ekonomi, och växer fram allteftersom strukturfondsprogrammen avslutas och regionens konkurrenskraft därmed ökar. Dessa utbudseffekter har samband med den förbättrade infrastrukturen, en bättre utbildad arbetsstyrka och en utveckling av ny produktionskapacitet. Regionens framtida ekonomiska välbefinnande kommer att bero på dessa långsiktiga effekter, och det är de som kommer att ge möjlighet att överbrygga sammanhållningsklyftan.

3.5.3. Beutel-studien visar tydligt den viktiga roll strukturfonderna kommer att spela när det gäller att göra det möjligt för mål 1-regionerna att minska klyftan. I frånvaro av stöd kommer dessa regioner inte att kunna skapa en högre tillväxt än gemenskapens genomsnitt för

perioden 1994-1999, vilket måste ske om de skall fortsätta processen med att komma ifatt de mer välmående regionerna. Detta ger en användbar illustration av den avgörande roll strukturfonderna spelar för att garantera en större sammanhållning.

3.6. Sammanhållningsfonden inrättades dessutom för att underlätta konvergensen. Att detta instrument nyligen trädde i kraft innebär dock ett man i dagsläget inte kan göra någon slutgiltig bedömning av dess ekonomiska och sociala effekter⁽²⁾.

3.7. Strukturfonderna har nyligen fått utstå kritik från revisionsrätten⁽³⁾. Denna kritik gällde främst förfaranden och icke uppfyllda åtaganden som, vad beträffar förvaltningen av strukturfonderna, är medlemsstaternas eget ansvar och inte kommissionens. Revisionsrätten efterlyste större ansträngningar för att övervaka och utvärdera åtgärderna och insisterade på att fondernas "grundläggande principer" iaktas (koncentration, partnerskap, planering, utvärdering och addionalitet), och detta accepteras till fullo av kommissionen. Många av de klagomål som kommissionen under årens lopp riktat mot medlemsländerna när det gäller strukturfondernas verksamhet rör faktiskt just de aspekterna.

ESK är orolig för att de överenskomelser som gäller strukturfonderna fram till 1999 (för mål 1) och 1996 (mål 2) ytterligare undergräver kommissionens kapacitet att ingripa diskret för att garantera att strukturfondernas förvaltning sker i enlighet med förordningen. Detta orsakas framförallt av att kommissionen saknar befogenheter att ingripa, när en medlemsstat har större utgifter än vad den har rätt till enligt förordningen.

4. Utsikter inför nästa genomgång

4.1. Som redan har noterats kommer omständigheterna under vilka nästa genomgång av strukturfonderna äger rum att skilja sig på viktiga punkter från de omständigheter som förelåg vid den förra genomgången. Det är dock viktigt att inse att trots dessa annorlunda förhållanden kan de regioner inom EU som för närvarande behöver stöd från strukturfonderna fortsätta att behöva stöd, om man skall göra framsteg med den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Man måste verkligen vara noga med att säkerställa att en förändring av politiken inte motverkar de vinster man hittills uppnått på dessa områden.

⁽¹⁾ "Den ekonomiska inverkan av gemenskapens stödåtgärder på mål 1-områden 1994-1999".

⁽²⁾ Se dokument CES 1449/95.

⁽³⁾ EGT nr C 303, 14. 11. 1995.

4.2. Det finns fyra faktorer som kan påverka nästa genomgång: den framtida utvidgningen av unionen till att omfatta länder i Central- och Östeuropa; den ekonomiska och monetära unionen; det synsätt som vissa medlemsstater antagit beträffande vinsterna med strukturåtgärder; engagemanget för institutionell och politisk enighet inom EU.

4.2.1. Utvidgning

4.2.1.1. Om EU som förväntat har inlett förhandlingar med ett antal av länderna i Central- och Östeuropa 1997/1998 kommer detta otvetydigt att spela en viktig roll för hur debatten om strukturåtgärderna utvecklar sig. Även om man antar att ekonomierna i Central- och Östeuropa fortsätter att utvecklas i sin nuvarande takt, kan man förutsäga att inkomsten per capita i dessa länder i slutet av århundradet kommer att ligga betydligt under EU:s genomsnitt. Deras anslutning till EU kommer därför att få konsekvenser för strukturfonderna. Det finns två problem.

4.2.1.2. För det första måste EU:s genomsnittliga inkomstnivå falla allteftersom unionen utvidgas till att omfatta fattigare länder, det är en matematisk självklarhet. Till följd av detta kommer vissa regioner som idag är berättigade till stöd under mål 1 att upptäcka att de inte längre är det och att de "kvalificerat sig ut ur" mål 1-status. Detta kan mycket väl underminera de framsteg mot större sammanhållning som redan gjorts i dessa regioner, särskilt i de som befinner sig nära 75 %-tröskeln som berättigar till stöd. Samtidigt kan vissa länder som idag tar emot sammanhållningsstöd från EU:s budget upptäcka att de blir nettobidragsgivare till denna budget, vilket lägger ännu ett problem till en redan svår finansiell situation. Att öka den skattepolitiska bördan på detta sätt skulle kunna försämra utsikterna att minska sammanhållningsklyftan.

4.2.1.3. För det andra kommer kraven på strukturfonderna att öka betydligt när EU utökas till att omfatta länderna i Central- och Östeuropa. Enligt all statistik kan man förvänta sig att ett stort antal regioner i dessa länder med nuvarande kriterier kan kräva strukturstöd. Om sådana krav skall kunna bemötas krävs det antingen en ökning av de resurser som finns tillgängliga för strukturåtgärder, eller en minskning av graden av stöd.

4.2.1.4. Alternativt skulle en utvidgning kunna kräva en ytterligare uppdelning av kriterierna för rätten till strukturfondsstöd. Å ena sidan skulle detta tillvägagångssätt ge möjlighet att utveckla stödprogram som

särskilt är inriktade på de speciella behov som länderna i Central- och Östeuropa har under en övergångsperiod, fram till ett formellt medlemskap i EU och även tiden efter detta. Därför behöver inte en utvidgning tära på just de resurser som i nuläget är avsedda för att uppnå sammanhållning inom ett EU med femton medlemsstater. Inrättandet av särskilda instrument för "övergångs-ekonomierna" skulle å andra sidan garantera att koncentrationsprincipen i tillämpningen av existerande strukturlpolitiska instrument inte försvagas.

4.2.1.5. Inför en ytterligare utvidgning av EU skulle medlemsstaterna därför inte behöva öka det finansiella åtagande de är beredda att göra beträffande strukturåtgärderna, om den nuvarande utvecklingstakten mot sammanhållning skall bibehållas. Annars kan man vänta sig att sammanhållningsklyftan vidgas, och detta kan troligen minska EU:s politiska solidaritet, med allt vad det innebär för integrationens framtid.

4.2.1.6. Denna slutsats kan komma att ändras eftersom alternativa och mer effektiva mekanismer för strukturfondersstöd håller på att utvecklas, och dessa åtgärder påskyndar sammanhållningsprocessen. Dessutom, om reformer på andra områden inom politiken, såsom arbetsmarknaderna, åstadkommer en förändring av förhållandena i de minst gynnade regionerna kan det finnas ett visst utrymme för att omfördela de befintliga resurserna utan att vidga den nuvarande sammanhållningsklyftan.

4.2.2. Den ekonomiska och monetära unionen

4.2.2.1. Mot slutet av århundradet kommer EU att ha säkerställt utvecklingen mot en heltäckande ekonomisk och monetär union. För närvarande domineras debatten av frågor kring den ekonomiska unionen.

4.2.2.2. Det är troligt att den fortsatta utvecklingen mot en ekonomisk union sedan den inre marknaden fullbordats i december 1992 kommer att ha en inverkan på den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU. Delvis förväntas en ekonomisk union främja sammanhållning. I den mån EU:s tillväxttakt är högre än vad som annars varit fallet kan man förvänta sig att alla regioner i absoluta termer vinner på en ekonomisk union.

4.2.2.3. Samtidigt finns det dock skäl för att vara försiktig beträffande den ekonomiska unionens effekter på lång sikt. Det finns särskilt en viss oro för att EU:s ekonomi kommer att utvecklas på två plan, "kärna — periferi", och dessa tendenser har samband med vissa medlemsstaters nuvarande ekonomier. Denna tendens till en utveckling med flera centrum, där vissa regioner får en oproportionerlig del av integrationens vinster och andra regioner får en oproportionerlig del av nackdelarna, belystes nyligen i ett yttrande från

Ekonomiska och sociala kommittén om fysisk planering och samarbete mellan regioner i Medelhavsområdet⁽¹⁾. Fullbordandet av den inre marknaden tillsammans med en ökad internationalisering av produktionen förväntas leda till en rationalisering av produktionen när industri-verksamheter koncentreras i färre men större enheter. Detta kan få negativa effekter för de minst gynnade regionerna, särskilt för dem som också geografiskt ligger i periferin i förhållande till EU:s olika befolknings-centrum.

4.2.2.4. I den mån detta scenario blir verklighet kommer målet att säkerställa ekonomisk och social sammanhållning att bli ännu svårare att uppnå och trycket på strukturfonderna kommer att bli ännu större. Därför bör man angripa frågor som rör fysisk planering direkt, hellre än att tillåta att de skapar ytterligare problem för de svagare regionerna. Detta pekar återigen på betydelsen av att nära övervaka graden av konvergens beträffande reella ekonomiska variabler mellan olika EU-regioner och medlemsstater över tiden. Man bör förstås ägna särskild uppmärksamhet åt sysselsättningen och produktionen.

4.2.2.5. Utsikterna att bilda en monetär union väcker ett antal viktiga frågor kring den ekonomiska och sociala sammanhållningen. I nuläget förväntas endast en minoritet av EU:s medlemsstater vara berättigade till att och vilja gå vidare till etapp 3 i den monetära unionen. De som inte kan göra detta kommer att beviljas undantag från medlemskap i det gemensamma valutaområdet till dess att de uppfyller Maastrichtfördragets konvergenskrav.

4.2.2.6. Den monetära unionen medför ett antal allmänna problem för svagare länder, som kommer att inverka på sammanhållningsfrågorna:

(i) Skattemässig konvergens

För att ha rätt till medlemskap i det gemensamma valutaområdet måste ett land uppfylla två konvergens-kriterier som har samband med skattepolitik: ett årligt budgetunderskott på maximalt 3 % av BNP och en kvot mellan den offentliga sektorns skuldsättning och BNP på maximalt 60 %⁽²⁾. I många av de svagare medlems-

staterna är dessa mått mycket högre än ovannämnda referensvärden, och det kommer att krävas en kombination av hög ekonomisk tillväxt och stor skattemässig försiktighet om konvergenskriterierna skall uppnås på medellång sikt. Att uppnå Maastrichtfördragets konvergenskriterier kommer inte att gå smärtfritt och kan väntas leda till att vissa medlemsstater för en relativt impopulär ekonomisk politik. I den mån de offentliga utgifterna minskas i dessa länder kan det samtidigt få en negativ inverkan på det nationella stödet för regionalpolitik för ekonomisk utveckling. Om det inte finns tillgängliga EU-fondmedel som kan ersätta de nationella programmen (dvs stödet till strukturåtgärder-na ökas) är det svårt att se hur man kan undvika att sammanhållningsklyftan vidgas.

(ii) Asymmetrisk tillväxt

Om vinsterna med en monetär union är så stora som vissa analytiker förespår, kommer detta att visa sig i en högre ekonomisk tillväxt för de länder som deltar i den gemensamma valutaområdet, jämfört med dem som står utanför. Detta kommer i sin tur att göra det ännu svårare för icke-medlemmar att uppnå konvergenskriterierna, särskilt de kriterier som uttrycks i relation till de länder som uppnått de bästa resultaten. Med hänsyn till att de flesta länder som utnyttjar strukturfonderna troligen inte kommer att vara bland de första medlemmarna i den monetära unionen, kommer alla skillnader i tillväxttakt som kan hänföras till den gemensamma valutan att leda till en ökning av sammanhållningsklyftan, låt vara att den ekonomiska tillväxten fortsätter i de svagare regionerna.

(iii) Förändringar i växelkurserna

De länder som inte är berättigade att delta i det gemensamma valutaområdet från början kommer att finna sig i ett läge där de kan utnyttja inhemsk monetär politik (inklusive växelkursen) för att uppnå nationella ekonomiska målsättningar. I praktiken kan denna möjlighet bli ganska begränsad. Att ett land misslyckas med att uppfylla konvergenskriterierna kan praktiskt sett uppfattas som en signal till de internationella kapitalmarknaderna om att lån till detta land medför en extra risk. Därför kan de begära en premie på utlåningsräntan, och de berörda länderna kan upptäcka att den monetära union som de inte är medlemmar i har påtvingat dem högre nominella räntor. Även om växelkurserna finns kvar som ett instrument för att främja den inhemska ekonomiska aktiviteten kan dessutom andra medlemsstater, åtminstone på kort sikt, i praktiken tycka att detta är oacceptabelt eftersom det ändrar deras relativa konkurrenskraft.

(1) "Fysisk planering och samarbete mellan regioner i Medelhavsområdet", föredragande: Vasco Cal (EGT nr C 133, 31. 5. 1995).

(2) Artikel 104.2 innebär en begränsad flexibilitet kring dessa referensvärden.

(iv) Externa ekonomiska chocker

Oavsett om de befinner sig inom eller utom en monetär union, står alla länder inför möjligheten att det kan inträffa antingen en sektorsavgränsad eller en allmän ekonomisk störning som kommer utifrån, som exempelvis en minskad efterfrågan på exportvaror på grund av en konjunkturedgång på en utländsk marknad. Medlemskap i eller utfästelser gentemot en monetär union begränsar antalet möjliga motåtgärder ett land kan vidta. Det står klart att växelkursen inte längre kan användas om ett land har gått med i den monetära unionen. Även en utfästelse om att i framtiden gå med i en monetär union kan emellertid få ett land att inte anpassa sin växelkurs, eftersom en stabil växelkurs är ett kriterium för att få gå med i en sådan union. Därför kan ett land som drabbats av en dylik chock upptäcka att arbetslösheten stiger och inkomsterna faller som ett resultat av denna, och att sammanhållningsklyftan vidgas. I hur stor utsträckning nationell skattepolitik kan användas för att lindra de negativa effekterna av den externa chocken beror på hur den aktuella skattemässiga situationen är i förhållande till de fastslagna konvergenskriterierna. Det finns därför en risk att medlemskap i eller utfästelser gentemot en monetär union förvärrar effekterna av en extern ekonomisk chock.

4.2.2.7. Det finns tre faktorer som i teorin kan minska sannolikheten för att en monetär union och ansträngningar för att uppfylla konvergenskriterierna orsakar en vidgning av sammanhållningsklyftan.

4.2.2.8. För det första kan man tänka sig en omfördelningsmekanism i EU. Rikare medlemsstater bidrar till utvecklingen i fattigare medlemsstater. Denna omfördelningsmekanism bör finnas i varje samarbetsförhållande i de regioner, stater och länder som har en gemensam valuta och som för en gemensam ekonomisk och monetär politik. Utan en dylik mekanism är ett samarbetsförhållande på lång sikt ohållbart. En solidaritet uttrycks således mellan de rikare och fattigare medlemsstaterna.

4.2.2.9. Sedan kan en del av de problem som påpekats här lösas om EU kunde uppvisa större regional löneflexibilitet. Detta kommer dock troligtvis inte att ske. I stället visar erfarenheten att löner snarare närmar sig varandra än går isär inom en monetär union. Hur som helst strider en ökad lönespridning klart mot det mål som satts för den ekonomiska och sociala sammanhållningen.

4.2.2.10. Slutligen kan en mer rörlig arbetsstyrka medföra att arbetslösa i en region flyttar till regioner där sysselsättningsmöjligheterna är större. Återigen erbjuder detta troligtvis inte någon praktisk lösning på problemet. Det är troligt att en stor arbetskraftsförflyttning av detta

slag medför nya problem, som överbefolkning och sociala svårigheter, i de regioner som drar till sig den rörliga arbetskraften.

4.2.2.11. Därför är Ekonomiska och sociala kommittén orolig för att utvecklingen mot en monetär union under vissa förhållanden kan leda till att sammanhållningsklyftan vidgas.

4.2.2.12. I frånvaro av en av dessa tre utvecklingsmöjligheter finns det stor risk för att en monetär union resulterar i att sammanhållningsklyftan vidgas.

4.2.3. Medlemsstaternas synsätt

4.2.3.1. Hur strukturprogrammen utvecklas i framtiden kommer till viss del att bero på hur stort det politiska stödet för dessa program är i individuella medlemsstater. I enlighet med partnerskapsprincipen kräver utformningen och genomförandet av strukturåtgärder ett engagemang från ekonomiska aktörer från både den offentliga och den privata sektorn, på både lokal och nationell nivå, inklusive arbetsmarknadens parter, i samarbete med kommissionen. I allmänhet välkomnas programmen av lokala ekonomiska aktörer, och stöd från det hållet kommer att vara avgörande i de framtida förhandlingarna.

4.2.3.2. Förutom att lokala ekonomiska aktörer kan främja ett allmänt stöd för sammanhållningspolitiken är de väl placerade för att kommentera den fortsatta utvecklingen av denna politik. Särskilt lokal kunskap om tillgängligt kapital, kapacitet för forskning och teknisk utveckling, brister i infrastrukturen, utbildningsbehov, miljöproblemens beskaffenhet och deras lösning kommer att garantera att sammanhållningspolitiken utformas på det sätt som bäst passar lokala behov.

4.2.3.3. Det är naturligtvis inte möjligt att förutsäga individuella medlemsstaters ställningstaganden när det är dags att göra nästa genomgång av strukturfonderna. Under tiden mellan förhandlingarna om det första "Delors-paketet" 1988 och det andra "Delors-paketet" 1992 inträffade förvisso en förändring i hur vissa medlemsstater såg på saken, och fler än vad som var fallet 1988 opponerade sig mot en betydande ökning av det finansiella bidraget till strukturåtgärderna. Delvis kan denna attitydförändring förklaras med den försämring av det ekonomiska klimatet som började ge sig till känna under senare delen av 1992. Den kan dock delvis återspegla en hårdare attityd till stöd för sammanhållningspolitiken i de medlemsstater som är nettobidragsgivare till EU:s budget.

5. Rekommendationer

5.1. Som tidigare påpekats i detta yttrande är det troligt att EU:s målsättning att uppnå större ekonomisk och social sammanhållning mellan unionens regioner kommer att ställas inför stora utmaningar i framtiden. Dessa utmaningar bör dock inte ses som oöverstigliga hinder för sammanhållningen, även om de kan kräva en större ansträngning från unionspolitikens sida om sammanhållningsklyftan skall överbryggas.

5.2. Argumenten för en fortsatt utveckling av EU:s sammanhållningsåtgärder förblir giltiga:

- Misslyckas man med att överbrygga sammanhållningsklyftan, kan det mycket väl leda till en stor arbetskraftsflyttning när människor söker en bättre levnadsstandard i EU:s rikare delar, vilket leder till svåra ekonomiska och sociala problem i dessa områden. Sammanhållningsåtgärder främjar därför EU:s integration.
- Finansiella betalningar till stöd för sammanhållning kan leda till större ekonomisk effektivitet, eftersom de kan eliminera eller rätta till marknadsmisslyckanden, såsom informationsbrist eller lokal brist på arbetskraft inom ett visst yrke.
- Sammanhållningsåtgärder kan främja ekonomisk och social stabilitet genom att lindra den inverkan externa chocker kommer att få på lokala inkomster och arbetstillfällen.
- Sammanhållningsåtgärder kan bidra till att befästa den inre marknaden genom att säkerställa att de som vinner minst på dess fullbordande kompenseras av de som vinner mest. I frånvaro av sådan kompensation kan de svagare regionerna komma att ifrågasätta de ekonomiska och sociala vinsterna med integrationen.

5.3. I ljuset av dessa argument vill Ekonomiska och sociala kommittén framföra ett antal rekommendationer för sammanhållningsåtgärdernas framtida utveckling:

- (i) Det bör inte ske någon minskning av medlemsstaternas åttaganden när det gäller målet att uppnå större ekonomisk och social sammanhållning mellan regionerna och EU:s medborgare.
- (ii) Principen om en fortsatt balancerad utvidgning av verksamheten fastslogs i Romfördraget och sammanhållningsprincipen grundades i Enhetsakten. Dessa principer borde uppmärksammas i samband med den kommande regeringskonferensen, liksom de skyldigheter som unionen och medlemsstaterna har när det gäller utformningen av den ekonomiska politiken, i enlighet med artiklarna 130a och 130b.

(iii) De fyra principerna om koncentration, partnerskap, planering och additionalitet måste även i fortsättningen respekteras vid utformningen och genomförandet av EU:s strukturpolitik. ESK upprepar de synpunkter som framförts av revisionsrätten om det faktum att vissa medlemsstater inte rättar sig efter de förordningar som styr genomförandet av strukturfonderna, särskilt vad beträffar partnerskap och additionalitet. Ekonomiska och sociala kommittén vill tillsammans med revisionsrätten anmoda både kommissionen och medlemsstaterna att se till att förordningarna som styr användningen av strukturfonderna strikt efterlevs.

(iv) Med tanke på dessa fyra principer, och i ljuset av att ännu fler krav ställs på sammanhållningsstöd, kan större insatser krävas i framtiden för att koncentrera strukturfonderna på eller inom de regioner som har störst behov. Större koncentration krävs med avseende på alla målsättningar, inklusive koncentration av de åtgärder som är inriktade på fysisk planering. De resultat som finns tillgängliga från tillämpningen av bidrag sedan 1988 visar rätt klart att strukturfondsbidrag verkligen ledde till en märkbar förbättring av den ekonomiska förmågan hos de flesta mottagarna av mål 1-bidrag. Detta pekar på de vinster som troligtvis kommer att erhållas om bidragen koncentreras.

(v) ESK vill mana till bättre samordning mellan nationell politik och EU-politik som har en inverkan på sammanhållningen. Denna samordning är särskilt viktig för politik som påverkar regionernas potential för ekonomisk tillväxt, exempelvis (yrkes)utbildningsprogram, stöd till FoU, åtgärdsprogram för miljön, infrastrukturutveckling, åtgärder till stöd för inhemska investeringar och program för utveckling av landsbygden.

(vi) Den ekonomiska utvecklingen och tillväxten i jordbruksområdena är lägre än i områden som är inriktade på industri- och tjänsteverksamhet. För att öka den ekonomiska och sociala sammanhållningen bör man inte rikta allt stöd mot enbart traditionell verksamhet. På så sätt kan man sätta igång en lokal utvecklingsprocess i de minst framgångsrika regionerna. Diversifieringen kan samtidigt öka regionernas tillväxtpotential.

(vii) ESK vill gärna se att kommissionen tar fram en detaljerad bedömning av effekterna av bidrag under strukturfondernas mål 4 så snart som detta praktiskt är genomförbart. Detta politiska instrument kan mildra en industriomvandling genom att hjälpa till att anpassa arbetsstyrkan till ny teknik och nya

arbetssätt. Det är viktigt att bedöma hur detta program fungerar för att avgöra om man skall lägga ner större möda på sådana initiativ eller inte.

(viii) Det är viktigt att notera att regionala ekonomiska skillnader också kan öka som svar på politik som införts i EU:s mer välmående regioner. ESK påminner kommissionen om att EU:s konkurrenspolitik förhindrar medlemsstater från att illojalt hjälpa inhemska industrier via statliga bidrag och liknande åtgärder som snedvrider konkurrensen. All sådan politik bör övervakas noga för att garantera att den inte snedvrider de ekonomiska utsikterna för andra medlemsstaters företag och regioner.

(ix) Det finns vissa belägg för att effektiviteten hos EU:s strukturåtgärder ökade efter reformerna 1988. En viktig aspekt av dessa reformer var att de förstärkte kommissionens hjälpande roll när det gällde att utforma stöd till den regionala ekonomiska utvecklingen. ESK anser att kommissionen fortsätter att spela en nyckelroll i detta avseende, eftersom bara kommissionen har möjlighet att överväga vilka konsekvenser politiska åtgärder har för sammanhållningen inom EU. Dessutom är kommissionen bäst placerad för att bedöma den politik och de åtgärder som ger det största bidraget till sammanhållningen. ESK anser att det är av största vikt att kommissionen fortsätter att agera som en samordnare och, där så är lämpligt, att ta initiativ till policyfrågor inom detta område.

(x) När det gäller den fortsatta utvecklingen av sammanhållningsinstrument finns det mycket som talar för att inrikta delar av strukturfondsstödet på storstadsområden i mål 1- och 2-regionerna. Till en viss grad kommer en högre välfärdsnivå i dessa regionala centrum att främja en högre verksamhetsnivå inom hela regionen allteftersom den ekonomiska dynamiken i centrumen sprider sig till de omgivande regionerna. Samtidigt måste man dock vara noga med att säkerställa att sådant stöd inte skapar ett nytt slags ekonomiskt och socialt problem, där arbetslös arbetskraft dras till storstadsområden och därigenom orsakar nya problem i form av överbefolkning och social utslagning.

(xi) Med de nuvarande reglerna kommer länderna i Central- och Östeuropa att vara berättigade till stöd från strukturfonderna när de blir medlemmar i EU. Om det inte sker en betydande ökning av tillgängliga EU-budgetmedel kan dessa extra krav bara tillgodoseas genom att medel förs över från regioner som idag är bidragstagare, trots att dessa regioner troligtvis kommer att vara missgynnade även under en överskådlig framtid. Det är dessutom

diskutabelt om strukturfonderna i sin nuvarande form är det mest lämpliga stödinstrumentet för att tillgodose de särskilda behov som länderna i Central- och Östeuropa har när de blir EU-medlemmar. Därför föreslår Ekonomiska och sociala kommittén att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna undersöker möjligheten att utforma tillfälliga (och gradvis minskande) övergångsinstrument som är särskilt inriktade på att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen inom länderna i Central- och Östeuropa när dessa länder närmar sig ett EU-medlemskap och sedan de har gått med i EU. Det finns annars en risk både för att den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan de nuvarande medlemsstaterna minskar när strukturfonderna får en annan geografisk inriktning, och att den verkliga utvecklingen mot sammanhållning mellan de fyra möjliga nya medlemsstaterna och de nuvarande EU-länderna hindras.

(xii) Med tanke på att insatserna för att uppnå konvergens kan leda till att sammanhållningsklyftan vidgas ger Ekonomiska och sociala kommittén sitt stöd till förslaget att de medlemsländer som omfattas av sammanhållningspolitiken och inte är kvalificerade för etapp 3 i den monetära unionen den 1 januari 1999 bör fortsätta att få bidrag från en möjligen anpassad sammanhållningsfond för att hjälpa dem att uppfylla Maastrichtfördragets konvergenskriterier.

(xiii) Länder för vilka stöd från sammanhållningsfonden har varit avgörande för att uppfylla konvergenskriterierna kan även fortsättningsvis behöva finansiellt stöd efter att man påbörjat etapp 3 i den monetära unionen. Detta kommer antingen att kräva ett tillägg till sammanhållningsfondens nuvarande bestämmelser för att underlätta för länderna att få fortsatt stöd eller att man inför ytterligare ett finansiellt styrmedel som är inriktat på deras specifika problem.

(xiv) Ekonomiska och sociala kommittén är orolig för att strukturfondernas effektivitet i vissa fall kan skadas av att den nationella regionalpolitiken lägger tyngdpunkten på infrastrukturinvesteringar. Eftersom fondernas huvudmål är att hjälpa till att skapa en ekonomisk och social sammanhållning som leder till att man kan upprätthålla sysselsättningsnivå, betonar Ekonomiska och sociala kommittén betydelsen av produktiva investeringar och av yrkes- och grundutbildning av arbetsstyrkan, och att dessa områden prioriteras för strukturfondsbidrag.

(xv) Syftet med detta yttrande är att precisera de utmaningar som EU:s strukturfonder står inför. En slutsats av analysen är att ett utvidgat EU, som infört en ekonomisk och monetär union, i större utsträckning kommer att utnyttja de europeiska regionalpolitiska instrumenten. I ljuset av de utmaningar detta innebär för sammanhållningen inom

EU finns det starka argument för att öka strukturfondernas finansiella resurser. För närvarande svarar strukturfonderna för mindre än en halv procent av EU:s BNP. Detta är ett relativt litet belopp i jämförelse med ovannämnda utmaningar och kan därför bara spela en begränsad roll för främjandet av ekonomisk och social sammanhållning. Externa ekonomiska chocker som har en negativ effekt på en viss region kan äventyra dess ekonomiska utveckling under många år. Med sina nuvarande

bestämmelser kan strukturfonderna inte stödja sådana regioner annat än genom de mycket begränsade resurser som finns tillgängliga inom gemenskapens initiativprogram. Med hänsyn till att den ekonomiska och sociala sammanhållningen skapas på ett dynamiskt sätt anser Ekonomiska och sociala kommittén att det finns starka argument för att strukturfondernas finansiella kapacitet skall utökas och för att strukturfondsstödet skall göras mer flexibelt och ge bättre respons.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Meddelande från kommissionen om utvecklingen av gemenskapens järnvägar",
- "Tillämpning av direktiv 91/440/EEG: Framtida åtgärder för utveckling av järnvägarna", och
- "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar" ⁽¹⁾

(96/C 153/04)

Den 4 december 1995 beslutade rådet, i enlighet med artikel 75 i Rom-fördraget, att begära Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om ovannämnda förslagen.

Sektionen för transport och kommunikation, som ansvarade för kommitténs arbete i ämnet, antog sitt yttrande den 14 februari 1996. Föredragande var Giorgio Liverani.

Vid sin 333:e plenarsession (sammanträdet den 28 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med stor majoritet (två nedlagda röster).

1. Bakgrund

1.1. Direktiv 91/440/EEG ⁽²⁾, trädde i kraft den 1 juli 1993, men har tyvärr ännu inte införts i alla medlemsstaters lagstiftning. Det har redan givit upphov till ett avsevärt nyskapande inom den övergripande strukturen

och ledningsmodellerna inom järnvägsbolagen på den inre marknaden. Även om man inte lyckats nå alla målsättningar i direktivet, kan dock konstateras att många viktiga förändringar har skett när det gäller de nationella järnvägsbolagens situation.

1.2. Efter fyra år har de allmänna principer som ställs upp i direktivet ännu inte blivit en helt gemensam grund för järnvägsbolagen, vars viktiga roll inom den

⁽¹⁾ EGT nr C 321, 1. 12. 1995, s. 10.

⁽²⁾ EGT nr C 225/90, s. 27; EGT nr L 237, 24. 8. 1991, s. 25.

europiska transportstrukturen bör betonas här. De viktigaste principerna som ställdes upp var:

- Järnvägsbolagen har en distinkt identitet i förhållande till medlemsstaternas allmänna och socialpolitiska målsättningar.
- Man har börjat särskilja förvaltningen av infrastrukturen från transportverksamheten, åtminstone när det gäller redovisning och bokföring.
- Förbättring av järnvägsbolagens finansiella situation.
- Tillgången till järnvägsinfrastrukturen kommer gradvis att avregleras med ett avgiftssystem som grundval. Reglerna för detta ställs i allmänhet upp av medlemsstaterna. Spåren fördelas av ett fördelningorgan för "fördelning av infrastrukturkapacitet", som kan vara utsett av de offentliga myndigheterna.

1.3. Ett direktiv som bara angav de övergripande riktlinjerna har sålunda till viss grad skyndat på förändringsprocessen för järnvägsbolagen genom att ändra på juridiska och institutionella arrangemang som varit gällande i årtionden.

1.4. De omedelbara konsekvenserna av avregleringen såsom den definieras i direktiv 91/440/EEG var ganska begränsade; inom de parametrar som ställs upp i artikel 10. Genom direktivet begränsas avregleringen när det gäller det allmänna tillträdet till infrastrukturen till internationella kombinerade transporter. Som framhållits av kommissionen har förbättringen av företagens finansiella situation till stora delar inte uppnåtts. För att modernisera sig har en del företag tvingats att tillgripa ytterligare skuldsättning utan statlig inblandning. I detta sammanhang är det omöjligt för företagen att ha en självständig roll.

2. Nuvarande initiativ för utvecklingen av järnvägarna

2.1. EU:s lagstiftande åtgärder har givit upphov till en acceleration när det gäller förändringarna av den institutionella ramen, vilket för upp utmaningen till en annan nivå.

2.2. Kommissionens tankar kan sammanfattas på följande sätt: Det föreslås att nästa steg skall bli att avreglera tillträdet till internationella passagerartjänster på gemenskapens järnvägsnät och till internationell trafik och cabotage trafik för godstransporter och för kombinerade godstransporter. Detta steg kan, med tanke på den nationella passagerartrafikens svårigheter, innebära ökad konkurrenskraft och främja utvecklingen av järnvägstransporter samt förbättra kommunikationerna på EU-nivå. Om detta är en korrekt tolkning av

kommissionens inställning, står det direkt klart att det handlar om en accelerering av avregleringsscenariot. Detta skulle kunna medföra en väsentlig förändring av den marknadssituation som etablerats under senare decennier.

2.3. Att passivt vänta på förändringar eller till och med försöka stå emot dem genom att försvara rådande läge, skulle innebära att man avstod från en aktiv roll när det gäller att utveckla en ny strategi för Europas järnvägar. Det står klart att de aktörer som lyckas att analysera tendenserna inom den europeiska lagstiftningen, kommer att kunna förutse nödvändiga förändringar och aktivt delta i omvandlingen. De skulle därmed slippa drabbas av konsekvenserna av förändringar som påtvingats utifrån genom den institutionella ramen. När det gäller järnvägsbranschen framhåller kommittén i detta sammanhang sina tidigare yttranden och understryker behovet av att åtgärder vidtas för att förbättra situationen inom sektorn.

2.4. I sitt yttrande⁽¹⁾ har Ekonomiska och sociala kommittén framfört sina åsikter om de två järnvägsdirektiven — 95/18/EG om licensiering av järnvägsbolag och 95/19/EG om fördelning av järnvägarnas infrastrukturkapacitet och debitering av infrastrukturavgifter, vilka kan ses som en logisk följd där man tillämpar de tankegångar som framställdes i direktiv 91/440/EEG, och inom de ramar som stipuleras av artikel 10 när det gäller de ekonomiska aktörer och marknader som avregleringen omfattar. I yttrandet framhåller kommittén att direktiven inte tar tillräcklig hänsyn till den befintliga situationen och att i järnvägstransporternas intresse måste problemen med överföring och tillämpning av direktiven först lösas. Antagandet av dessa direktiv är en förutsättning för att man skall kunna påbörja avregleringen av tillträdet till infrastrukturen genom att skapa en konkurrenskraftig marknad för tillgängliga järnvägslinjer. Den detaljerade definitionen av hur man skall avreglera tillträdet är dock ett nödvändigt juridiskt instrument för en framtida utvidgning av avregleringen till andra områden. Detta kan göras när man väl har definierat procedurerna för hur man skall garantera lika behandling av de olika aktörer som medgetts tillträde till järnvägsmarknaden.

3. Allmänna iakttagelser

3.1. Strukturella förändringar och avreglering

3.1.1. Det är inte tydligt utsagt att den logiska handlingslinje som för närvarande genomsyrar kommissionens åtgärder kommer att genomföras omedelbart i och med en utvidgning av direktiv 91/440/EEG och en ändring av artikel 10. Det nya direktivförslaget grundas på en utvidgning av de befintliga reglerna i artikel 10 i direktiv 91/440/EEG. I huvudsak kan sägas att principen om gradvis avreglering antas för internationella passagerartjänster och för alla godstjänster.

⁽¹⁾ EGT nr C 393/95, s. 56.

3.1.2. De två direktiven om licensiering och fördelning av infrastrukturkapacitet är två åtgärder där man strikt tillämpar direktiv 91/440/EEG. De är därför kompletterande och håller sig inom detta direktivs ramar. Det råder dock inget tvivel om att tendensen pekar på alltmer omfattande avregleringar av järnvägs-transporterna.

3.1.3. I de fall det är möjligt att inta en position där man försöker försena en avreglering, visar erfarenheterna från andra offentliga tjänstesektorer att det finns en klar tendens att de aktörer som intar en defensiv ställning på medellång sikt riskerar att få konkurrensmässiga nackdelar jämfört med dem som accepterar avregleringen. Detta gäller oavsett om aktörerna är statliga eller privata.

3.1.4. Monopolsituationen inom järnvägssektorn motsvarar en strukturell ekonomisk kris som beror på begränsningar i verksamheten. Dessa har hittills varit förknippade med å ena sidan otillräcklig harmonisering inom det tekniska området (rullande materiel) och å andra sidan tjänstens offentliga karaktär med relativt sett stora svårigheter att konkurrensmässigt kunna hävda sig på marknaden gentemot andra företag, som inte har denna begränsning. I andra fall — telekommunikationer och elektricitet — har ansvariga företag bättre lyckats klara av strukturella förändringar. Avregleringen har här givit upphov till en avsevärt högre avkastningsnivå än vad man kan se hos järnvägsbolag, vilka fortfarande i hög grad är beroende av tillskott av offentliga medel.

3.1.5. Kommissionen inser att avregleringsprocessen för järnvägarna måste genomföras stegvis för att man skall kunna beakta sektorns speciella särdrag och dess betydelse som offentlig tjänsteleverantör. Även om processen måste ske stegvis, står dock unionen fast vid att den måste fortgå.

3.1.6. Trots kommissionens erkännande av behovet av försiktighet, försöker man driva på och accelerera avregleringsprocessen utan att ha en handlingsplan som verkligen tar hänsyn till sektorns särskilda behov, som med rätta krävts av konsumenterna och krafterna på arbetsmarknaden.

3.2. *Konsekvenserna för järnvägsbolagen och andra operatörer*

3.2.1. Sammantaget kan dessa förändringar de kommande åren få långtgående konsekvenser för bolagens strategiska utveckling, eftersom direktiv 91/440/EEG i sig redan inneburit en organisatorisk revolution för de europeiska järnvägsbolagen.

3.2.2. Den verkliga hörnstenen i den aktuella avregleringsprocessen inom EES är reglerna för tillträde till

infrastrukturen. Denna fråga är nära knuten till planerna att utveckla ett transeuropeiskt järnvägsnät. Detta skulle delvis finansieras med privat kapital.

3.2.3. Denna faktor — en innovation grundad på de senaste decenniernas erfarenheter — inbegriper en definition av tillträdesreglerna, som å ena sidan möjliggör projektfinansiering med privat kapital, och å andra sidan ställer upp formerna för järnvägsbolagens kommersiella nyttjande av nätverken.

3.3. *De ekonomiska och sociala aspekterna på en fullständig avreglering*

3.3.1. Debatten är nu öppen när det gäller tidsplanen för en fullständig avreglering av tillträdet till järnvägsinfrastrukturen. Det finns dock en vitt spridd uppfattning att denna marknad inte kan behandlas som vilken marknad som helst. Skulle så ske finns det en risk att järnvägarna skulle få konkurrensnackdelar gentemot andra transportsätt.

3.3.2. Kommissionens vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning (Delorsplanen) har ökat medvetenheten om att man på den inre marknaden måste koncentrera sig på investeringar i de transeuropeiska nätverken för att öka Europeiska unionens konkurrenskraft: "Upprättandet av nätverk av högsta kvalitet inom hela unionen och bortom dess gränser är en huvuduppgift. Detta kräver gemensamma, omfattande och varaktiga insatser av myndigheter på alla nivåer liksom av privata operatörer".

3.3.3. "Kommissionens analys visar att den totala volymen på direktinvesteringarna 1999 kan komma att uppgå till 400 miljarder ecu. Av dessa skulle 220 miljarder ecu gå till transport, 150 miljarder ecu till telekommunikationer och 13 miljarder ecu till distribution av energi". Detta är väldigt högt ställda målsättningar, och för att uppnå dem kommer det att vara nödvändigt att aktivera mekanismer, procedurer och nyskapande finansiella instrument i samma skala.

3.3.4. Man måste inse svårigheterna i att mobilisera dessa kapitalmängder för att integrera de olika nätverken⁽¹⁾ inom EES. Varken EU eller medlemsstaterna har någon större marginal som medger en ökning av den offentliga finansieringen utöver vad som redan planerats. De enorma investeringar som krävs för vissa sektorer, särskilt för transportsektorn, kommer att kräva nya former av gemensamt deltagande av offentliga och privata finansiärer tillsammans med en finansiell meka-

(1) Se ESK:s yttrande om "Europaparlamentets och rådets förslag till beslut om den gemensamma inriktningen för utveckling av det transeuropeiska transportnätet", EGT nr C 397, 31. 12. 1994, s. 23.

nism som omfattar alla olika finansieringskällor och -former.

3.3.5. Utvecklingen av transeuropeiska järnvägsnät medför att man måste definiera standardvillkor för att harmonisera verksamheten, för att på så sätt främja skapandet av en effektiv tjänstemarknad på området⁽¹⁾.

3.3.6. Investeringsprogrammet för att rusta upp befintliga linjer och bygga nya kräver ett entreprenörssamarbete mellan europeiska industrier.

3.3.7. Järnvägarna har tidigare skötts av nationella bolag som ofta bidragit till att skydda den inhemska industrins interna system, vilket varit till nackdel för kunderna. I och med öppnandet av den europeiska marknaden och globaliseringen av ekonomin måste man komma bort från dessa organisatoriska modeller.

3.3.8. Behovet att komma bort från de traditionella organisationsmodellerna, med målet att nå en avreglering av gemenskapens järnvägstjänster, dock en gradvis sådan, tvingar regeringar, företag och fackföreningar att ta itu med en större social kris på olika fronter. Detta för att det

- från ett markant fall i sysselsättningen i varje stadium i den strukturella moderniseringen (det nuvarande stadiet i Europa innebär en förlust på tusentals jobb) är absolut nödvändigt att gå vidare, med hänsyn till effekterna för användare/konsumenter i den nuvarande, offentliga, servicen till
- ett skapande av nya arbetstillfällen i en önskad återhämtning av järnvägstransportsystemet,
- omskolning av servicepersonal som inte kan förtidspensioneras på grund av socialförsäkringssystemens svåra situation i hela unionen.

3.4. Olika utvecklingstakt inom EU

3.4.1. Det föreslagna direktivet kommer att ha en radikal inverkan, både som en katalysator till förändring och för avregleringens omfattning. Definitionen av principerna för liberaliseringen kommer att följas av en utvidgning av tillträdet till järnvägsinfrastrukturen för kommersiella aktörer.

⁽¹⁾ Se ESK:s yttrande om "Förslag till rådets direktiv om samverkan mellan de europeiska näten för höghastighets-tåg", EGT nr C 397, 31. 12. 1994, s. 8.

De nya gemenskapsreglerna planeras sålunda vid en tidpunkt då de europeiska järnvägsbolagen ännu inte har anpassat sig till direktivet 91/440/EEG samt de två direktiv som antagits för licensiering och fördelning av infrastrukturkapacitet.

3.4.2. Införandet av direktiv 91/440/EEG visar att det verkligen uppstår en risk att de olika medlemsstaternas politik skiljer sig åt mer och mer under det känsliga stadiet då gemenskapens direktiv inom järnvägssektorn införs på nationell nivå. Detta blir än mer kritiskt med tanke på att de nya direktiv som godkänts eller diskuteras blåser nytt liv i problemet alltför snabbt, samtidigt som medlemsstaterna har stort manöverutrymme.

3.4.3. Man kan schematiskt identifiera två motsatta alternativa inställningar med andra medlemsstater däremellan. Å ena sidan har vi medlemsstater som är till den grad positiva till liberaliseringsprocessen att de gjort upp privatiseringsplaner för järnvägarna med en uppdelning av de affärsdrivande bolagen och till och med konkurrensutsatt tjänsteutbudet. Å andra sidan har vi medlemsstater som är till den grad försiktiga när det gäller att anta gemenskapens liberaliseringspolitik att de inte ens diskuterar att skilja på förvaltningen av infrastrukturen från transportverksamheten. Ett antal positioner däremellan håller fortfarande på att etableras.

3.4.4. Medlemsstaternas olika politik när det gäller att införa gemenskapens direktiv på nationell nivå återspeglar en framväxande kritik som kan ge upphov till olika utvecklingstakt av de europeiska järnvägarna.

3.4.5. Det är uppenbarligen alltför tidigt att utvärdera avregleringens konsekvenser för konkurrenskraften hos de företag som är verksamma i sektorn. Detta beror också på att de mer radikala effekterna av de framväxande institutionella innovationerna kommer att bli synliga först om några år allt eftersom direktiven om licensiering och fördelning av infrastrukturkapacitet införs och nya beslut fattas.

3.4.6. I praktiken har gemenskapens avregleringspolitik ännu inte haft någon positiv effekt när det gäller järnvägarnas konkurrenskraft gentemot andra transportsätt.

3.4.7. Det tidiga 1990-talet uppvisar också en minskad marknadsandel för järnvägarna, räknat i transportvolym, särskilt på godssidan.

3.4.8. Även om de senaste decenniernas tendenser när det gäller marknadspositionen ännu inte visar några tecken på att vända, har man onekligen med den institutionella reform som kommissionen initierat infört nyskapande element i järnvägsbolagens position, åtminstone på den organisatoriska sidan. Detta har skyndat på omvandlingen av järnvägarnas nyckelroll.

4. Slutsatser

4.1. En rad observationer, argument och analyser stämmer överens med de enhälliga yttranden om reformen av järnvägstransporter som Ekonomiska och sociala kommittén tidigare lagt fram om reformen av järnvägstransporterna. Åsikten att det är dags att liberalisera sektorn ytterligare är försvarbar, bara om en sådan avreglering samordnas med en sammanhängande, harmoniserad politik om reformen av sektorns alla aspekter — ekonomiska, sociala och ledningsmässiga — särskilt:

- egen drift och förvaltning,
- finansiell sanering,
- hänsynstagande till problemen med externa kostnader,
- utveckling av driftskompatibiliteten,
- problematik som rör informationssamverkan,
- att på Europainivå definiera de krav som ställs i egenskap av offentlig service,
- harmonisering på det sociala området, särskilt i fråga om sysselsättning och arbetstider,
- definition av säkerhetsnormer och säkerhetsregler på Europainivå.

4.2. När det gäller förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 91/440/EEG, noterar ESK dess logiska överensstämmelse med den övergripande reformpolitiken för den inre marknadens transporter och med behovet av att öka sektorns konkurrenskraft. Harmonisering mellan medlemsstaterna genom nationell tillämpning av direktiv som redan antagits eller som väntar på sitt slutgiltiga antagande av ministerrådet skulle väsentligen underlätta att uppnå de fastlagda syftena.

4.3. Kommittén anmodar dessutom kommissionen att i högre grad konsultera arbetsmarknadens intresseorganisationer, för att på så sätt kunna mäta den effekt som direktivet skulle ha på sysselsättningen, om det snabbt antogs i sin ändrade form. Negativa sociala konsekvenser skulle sålunda kunna undvikas genom ett stödprogram i samarbete med intresseorganisationerna. I detta sammanhang begär man dessutom att kommissionen påskyndar publicering av meddelandet om offentlig service.

4.4. Med tanke på problematiken som hör samman med reformen av järnvägstransporterna frågar sig kommittén slutligen om det inte vore bra med en detaljerad tidsplan. En sådan upprättades bland annat när det gällde telekommunikationerna, stålindustrin och andra lika komplicerade sektorer.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om sammankoppling inom telekommunikation i syfte att garantera en allmän tjänst och driftskompatibilitet genom tillämpning av principerna om tillhandahållande av öppna nät"⁽¹⁾

(96/C 153/05)

Den 20 september 1995 beslutade rådet i enlighet med artikel 198 i Romfördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transport och kommunikation, som ansvarat för kommitténs förberedande arbete i denna fråga, antog sitt yttrande den 14 februari 1996. Föredragande var Bernardo Hernández Bataller.

Vid sin 333:e plenarsession (sammanträdet den 29 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén med majoritet och med 4 nedlagda röster följande yttrande.

1. Förord

1.1. Rådets förordning nr 93/C 213/01 av den 22 juli 1993 beträffande rapporten om situationen inom telekommunikationsbranschen och behovet att fortsätta att utveckla denna marknad innebär ett stöd för kommissionens avsikt att före den 1 januari 1996 förbereda de förändringar av gemenskapens rättsliga ram som krävs för att samtliga teletjänster skall kunna avregleras före den 1 januari 1998. Den innebär också att de medlemsstater som har ett mindre utvecklat telenät skall kunna medges en extra tidsperiod om maximalt fem år.

1.1.1. I denna förordning framkom det även att man ansåg att avregleringen av samtliga allmänna teletjänster är ett av målen för gemenskapens telekommunikationspolitik, samtidigt som en allmän tjänst skall upprätthållas.

1.2. Rådets förordning nr 94/C 48/01 av den 7 februari 1994 beträffande principerna för en allmän tjänst inom telekommunikationsbranschen uttryckte ett erkännande för följande principer:

- a) En allmän teletjänst, som garanterar och grundar sig på principerna om universalitet, jämlikhet och kontinuitet, skall upprätthållas och utvecklas för att samtliga användare skall få tillgång till denna service till ett överkomligt pris. Detta kräver att det upprättas ett antal gemensamma principer.
- b) Denna tjänst skall, om den är rättfärdigad och lyder under nationella tillsynsmyndigheter, kunna finansieras genom interna transfereringar, tillgångskvoter och andra mekanismer som vederbörligen beaktar principerna om insyn, icke-diskriminering och proportionalitet.

1.3. Kommittén ställde sig positiv⁽²⁾ till kommissionens handlingsplan "Europas väg till informationsområdet — en handlingsplan".

1.4. Rådets förordning nr 94/C 379/03 av den 22 december 1994 beträffande principerna och tidtabellen för avregleringen av infrastrukturen för telekommunikationer bekräftade behovet att avreglera tillhandahållandet av infrastruktur för telekommunikationer fram till den 1 januari 1998, då man skall ha anpassat sig till den aktuella rättsliga ramen.

1.5. Samtidigt som kommissionen publicerat sitt meddelande⁽³⁾ av den 25 januari 1995, har rådet antagit förordning nr 95/C 258/01 av den 18 september 1995 om upprättandet av en framtida rättslig ram för telekommunikationer, som bland annat kräver att man prioriterar lagstiftande åtgärder för att:

- upprätthålla och utveckla ett minsta serviceutbud i hela unionen samt för att fastställa gemensamma principer när det gäller finansieringen av den allmänna tjänsten,
- utarbeta en gemensam ram för att kunna koppla samman telenäten och teletjänsterna.

1.6. Målen i förslaget till direktiv är att garantera en fri tillgång till telenäten och teletjänsterna och att garantera marknadsaktörerna rätten att koppla upp sig på övriga aktörers telenät och teletjänster, så länge som detta är motiverat.

1.6.1. Den harmoniserade ramen för den sammankoppling som föreslås kännetecknas av:

- en tillämpning av utbudsprinciperna för det öppna telenätet, dvs insyn, objektivitet och icke-diskriminering i enlighet med proportionalitetsprincipen,

⁽¹⁾ EGT nr C 313, 24. 11. 1995, s. 7.

⁽²⁾ EGT nr C 110, 2. 5. 1995, s. 37.

⁽³⁾ Dok. KOM(94) 682 slutlig ("Grönbok om liberalisering av telekommunikationsinfrastrukturen och kabeltelevisionsnätverk").

- prioritet åt affärsförhandlingar mellan de parter som skall kopplas samman, även om vissa villkor förbehålls för att de nationella tillsynsmyndigheterna i förväg skall upprätta dessa villkor,
- ett tydligt fastställande av de nationella tillsynsmyndigheternas befogenheter, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, och med beaktande av ett antal mekanismer för att lösa tvister.

2. Allmänna iakttagelser

2.1. Kommittén ställer sig positiv till att kommissionen har lagt fram ett förslag till direktiv som utvecklar de principer som fastställts när det gäller utbudet av ett öppet nät (ONP), i syfte att reglera de olika aktörernas verksamhet inom branschen för telekommunikation, telenät och teletjänster inför den fria konkurrensen som kommer att gälla från och med 1998, till följd av avregleringen av teletjänsten och infrastrukturen för telekommunikation.

2.1.1. Man bör försäkra sig om att avvikelserna mellan de nationella bestämmelserna och den gemensamma europeiska ramen blir så små som möjligt i denna fråga som omfattar hela Europa, eftersom bestämmelserna annars kan tolkas på olika sätt i de olika medlemsstaterna.

2.1.2. Kommittén noterar dock med oro att förslaget till direktiv är ganska tvetydigt, särskilt när det gäller fastställandet av de allmänna villkoren för telenät och teletjänster.

2.1.3. Man kan notera en kombination av olika aspekter när det gäller sammankopplingen och driftskompatibiliteten samt de allmänna tjänsterna. Det vore lämpligare att inte blanda ihop två så vitt skilda frågor. Denna blandning av beskrivningar görs vid ett flertal tillfällen i förslaget och i fråga om punkter som kan skapa framtida praktiska tolkningsproblem för operatörerna.

2.1.4. Kommittén anser det därför vara önskvärt att detta förslag till direktiv görs tydligare, eftersom det är av stor betydelse. Man bör dessutom införa konkreta definitioner och avgränsingar samt använda sig av en mer systematisk och logisk disposition.

2.1.5. Kommittén har konstaterat att en avreglering av telekommunikationen i Europeiska unionen är på väg och hoppas att denna skall grunda sig på effektivitet, konkurrenskraft, solidaritet och respekt för den europeiska samhällsmodellen och utgöra en garanti för ett tillräckligt konsumentskydd.

2.2. Tillämpning av konkurrensregler

2.2.1. Kommittén delar inte kommissionens uppfattning om asymmetri när det gäller de villkor som upprättats

i direktivförslaget för att de ekonomiska aktörerna skall underkastas lojal konkurrens.

2.2.2. Kommittén⁽¹⁾ har tidigare ansett att avregleringen och den fria konkurrensen ökar behovet av grundläggande principer för lojal konkurrens, särskilt när det gäller sammankopplingen av telenät.

2.2.3. Redan tidigare har kommittén konstaterat att⁽²⁾:

”För att garantera en lojal konkurrens och en fullständig tillämpning av konkurrensreglerna är det viktigt att övergången från dagens monopolsystem till ett system med fri konkurrens görs på ett ordnat sätt, oberoende av om det gäller privata eller offentliga företag, i enlighet med fördragets artikel 222. Endast på detta sätt kan man undvika att marknadspositioner missbrukas och att alla kostnader vältras över på leverantörerna. Ur denna synvinkel är det även viktigt att företagen som verkar i skyddade monopolbranscher (energibranschen och andra näringsgrenar med lokala monopol) inte subventionerar sina verksamheter på telekommunikationsområdet med vinster från dessa monopol (korssubventioner). I detta hänseende anser kommittén det vara nödvändigt att man inför en kontrollmekanism. Fastställandet av villkor enligt kriterier som känneteckas av insyn, objektivitet och icke-diskriminering bör vara obligatoriska för alla framtida nätoperatörer för att alla skall ha lika möjligheter och för att konkurrensen skall fungera på ett korrekt sätt.”

2.2.4. När det gäller nya ekonomiska aktörers tillträde till marknaden bör en helt fri konkurrens innebära avsaknad av samtliga former av hinder, som inte rättfärdigas av kriterier för objektivitet, insyn, proportionalitet och icke-diskriminering i förhållande till de gemensamma tillgängliga medlen.

2.2.5. Kommittén anser att åtgärderna i förslaget till direktiv om avreglerade telekommunikationer bör vara välbalanserade, så att ingen aktör diskrimineras och rätten till lika möjligheter för samtliga ekonomiska aktörer bevaras. Detta skall även omfatta de aktörer som redan är verksamma på marknaden, utan att det inverkar negativt på de åtgärder av främjande karaktär som kommissionen kan vidta gentemot nya operatörer.

2.2.6. Kommittén vill att kommissionen föreslår en uppförandekodex, så att det upprättas objektiva parametrar för lojal och illojal konkurrens.

2.3. Den allmänna tjänsten

2.3.1. Kommittén upprepar att ”den prioriterade målsättningen bör vara att definiera den allmänna

⁽¹⁾ EGT nr C 236, 11. 9. 1995; EGT nr C 39, 12. 2. 1996.

⁽²⁾ EGT nr C 301, 13. 11. 1995, s. 24.

tjänsten, dess omfattning, struktur och finansiering innan teletjänsten avregleras i sin helhet" ⁽¹⁾.

2.3.2. Kommittén ⁽²⁾ anser att "om begreppet 'allmän tjänst' skall bli föremål för definition måste man göra en koppling mellan begreppen 'bästandstjänster' och 'allmän tjänst'. Detta innebär att det sistnämnda begreppet bör kunna vara flexibelt och anpassas till den tekniska utvecklingen." Man bör dessutom se den allmänna tjänsten som ett väsentligt samhällsbegrepp, eftersom man måste upprätta nödvändiga mekanismer för att detta begrepp skall skyddas.

2.3.3. Kommittén konstaterar att skyddet ⁽²⁾, utvecklingen och finansieringen av en allmän teletjänst är nyckelfaktorer för den framtida utvecklingen i gemenskapen. Användarna har därför rätt att förvänta sig en allmän tjänst som motsvarar deras behov och som tar hänsyn till den tidigare tekniska utvecklingen.

2.3.4. Kommittén ⁽³⁾ upprepar att alla användare har rätt att under rättvisa förhållanden dra nytta av en lika tillgång till de moderna informations- och telekommunikationstjänsterna.

2.3.5. Man bör beakta att nyttan av den allmänna tjänsten bidrar till att genomdriva de socioekonomiska målsättningarna och de regionala jämlikhetsmålen i gemenskapen.

2.3.6. Det vore önskvärt att förslaget till direktiv blev tydligare i hänvisningen till den allmänna tjänsten.

2.3.7. Kommittén beklagar att man hittills inte varit överens med kommissionen när det gäller utvidgningen av den allmänna tjänstens tillämpningsområde.

2.3.8. Kommittén känner till att kommissionen för närvarande behandlar definitionen av den allmänna tjänsten och att man kommer att publicera ett meddelande om sina förslag i denna fråga i mars. Därför förbehåller sig kommittén rätten att även vid ett senare tillfälle uttala sig om begreppet "allmän tjänst", dess omfattning och begränsningar.

2.4. Telenätens och teletjänsternas allmänna tillgänglighet

2.4.1. Kommittén noterar med oro den tvetydighet som finns i förslaget när det gäller definitionen av telenätens och teletjänsternas allmänna tillgänglighet.

2.4.2. Benämningen "allmän tillgänglighet" bör innebära att man upprättar en brytpunkt i vertikal led när det gäller tillhandahållandet av teletjänster (som omfattar allt från den fysiska installationen till leveransen till den slutliga användaren).

2.4.3. Förslaget bör uttala sig för en mer precis definition, eventuellt i linje med att begreppet "allmän tillgänglighet" ges en målinriktad innebörd, i enlighet med följande:

— "Ett allmänt tillgängligt telenät är ett telenät som varje person (fysisk eller juridisk) har rätt att använda".

— "En allmänt tillgänglig teletjänst är en teletjänst som alla människor har rätt att få samma tillgång till".

Med denna typ av begrepp menas varans allmänintresse med avseende på tillgängligheten.

2.5. Organisationer med "stark position på marknaden"

2.5.1. Kommittén anser att definitionen av organisationer "med stark position" på marknaden bör fastställas på gemenskapsnivå med hänsyn till dagens gemenskapsrätt när det gäller frågan om befogenheter.

2.5.2. Beskrivningen av dessa organisationer, som måste lyda under striktare villkor, är otydlig. Flera kriterier kan användas för att fastställa skiljelinjen mellan dessa organisationer: handelsvolym, inverkan på ett lands ekonomi, tekniska kriterier med avseende på geografisk täckning, demografisk täckning, tjänsteutbud etc.

2.5.3. Tvetydigheten är under alla förhållanden alltför stor, eftersom denna klassificering inte är statisk utan kan variera i tiden eller på grund av de sammankopplingsavtal som dessa organisationer har slutit. Detta kan leda till instabilitet eller avtalsmässiga motsägelser om en marknadsaktör exempelvis kan förhandla fram ett avtal som part "utan stark position på marknaden" och därför blir en marknadsaktör "med stark position på marknaden". De skyldigheter som följer på grund av detta innebär att denna marknadsaktör hamnar i kategorin "utan stark position på marknaden" på nytt.

2.5.4. Förslagets artikel 17 innebär en möjlighet att definitionen av organisationer med stark position på marknaden fastställs av den nationella tillsynsmyndigheten, vilket innebär att det kan uppstå skillnader mellan olika medlemsstater och snedvridning av konkurrensen.

2.6. Nationella tillsynsmyndigheter

2.6.1. Olika delar av direktivförslaget grundar sig på antagandet att det finns nationella tillsynsmyndigheter som underordnar sig kommissionen. Men ingen hänsyn tas till den effekt inrättandet av ett europeiskt tillsynsorgan skulle kunna ha, något som borde övervägas.

⁽¹⁾ EGT nr C 110, 2. 5. 1995, s. 37; EGT nr C 127, 7. 5. 1994; EGT nr C 34, 2. 2. 1994.

⁽²⁾ EGT nr C 110, 2. 5. 1995, s. 37.

⁽³⁾ EGT nr C 301, 13. 11. 1995, s. 24.

2.6.2. Utan att förbise subsidiaritetsprincipen bör förslaget låta kommissionen överta vissa befogenheter under vissa förutsättningar. Det bör alltså finnas en myndighet på Europainivå med ansvar för att lösa operatörernas klagomål.

2.6.3. Det kan finnas avvikelser från reglerna vid reglering av tvister, eftersom de enbart bygger på frivillighet. Därför bör objektiva och tvingande kriterier för förfarandet fastställas.

2.6.4. Kommittén hoppas att det skall inrättas nationella tillsynsmyndigheter som är oberoende av de nationella telekommunikationsorganisationerna.

2.7. Telekommunikationsnät

2.7.1. Direktivförslaget lägger fram en kanske alltför enkel bild av vad telekommunikationsnät är. Det handlar inte om fysiska nät: de är virtuella och kanalerna för informationsflödet går via olika leverantörer utan någon enhetlig lösning. Det är mycket svårt att bedöma kostnader under sådana omständigheter, och kanske skulle förslaget peka på vissa rationaliseringskrav och, framför allt, krav på homogenitet mellan leverantörerna.

2.7.2. Kraven för sammankoppling bör noggrant anges. Men de får inte bli ett hinder som avskräcker nya aktörer från att gå in på marknaden och därmed begränsa utvecklingen mot fullständig konkurrens. Därför är det av grundläggande allmänintresse att man håller fast vid "alla med alla"-principen.

3. Särskilda iakttagelser

3.1. Artikel 5 (Sammankoppling och bidrag till allmän serviceskyldighet)

3.1.1. Artikel 5 beskriver fördelningsvillkoren för kostnader som är förenade med bidragen till den allmänna serviceskyldigheten.

3.1.2. Punkt 1 i artikel 5 begränsar finansieringsmöjligheterna till de nät och tjänster som anges i bilaga 1 del 1 (telefoni), vilket gör nämnda begränsning godtycklig.

3.1.3. Det tyder på en viss orättvis behandling när serviceskyldigheten orsakar kostnader för alla sorters organisationer, men endast får delas med organisationer som driver öppna nätverk. Därför borde man utöka möjligheten till att omfatta alla nätoperatörer.

3.1.4. Kommittén anser att andra faktorer bör övervägas, till exempel investeringsfördelarna, den förbättrade tillgången till utrustning och de affärsmässiga fördelar som kan åtnjutas av nätoperatörer med allmän serviceskyldighet. Det finns fördelar med att vara närvarande

överallt: omsättningsnivåer (omfattande investeringar blir lönsamma genom en hög omsättning kombinerad med låga marginalkostnader etc), konsumentservice och ett varumärke som är så välkänt att inga reklaminvesteringar behövs. Man bör försöka värdera dessa fördelar även om det är svårt.

3.2. Artikel 6 (Krav på icke-diskriminering och öppenhet)

3.2.1. Artikel 6 anger kraven på icke-diskriminering och öppenhet när det gäller sammankoppling med telenät och tjänster som tillhandahålls av organisationer med mycket stark position på marknaden.

3.2.2. Artikel 6 bör skrivas om så att den tar upp egenskaperna pris och kvalitet för att kunna göra egen produktion jämförbar och likvärdig med yttre leverantörers.

3.2.3. ESK anser att man bör stödja principerna om icke-diskriminering och öppenhet och att de skall gälla alla aktörer på marknaden utan undantag.

3.2.3.1. Reglerna för sammankoppling bör gälla alla sorters sammankopplingar, oberoende av vilken typ av nätoperatör det gäller.

3.2.4. Kommittén anser också att man måste ange vad strategisk information är, eftersom det är en fråga där det kommer att bli svårt att nå enighet. Åtgärderna för öppenhet får hursomhelst inte inkräkta på affärssekretessen.

3.2.4.1. Vidare står de föreslagna reglerna om att tillhandahålla detaljerad finansiell information i konflikt med affärssekretessen. Därför anser kommittén att detta krav bör begränsas till tvister på gemenskapsnivå.

3.3. Artikel 7 (Principer för sammankopplingsavgifter och redovisningssystem)

3.3.1. Artikel 7 är en av förslagets viktigare regler eftersom den beskriver de principer som aktörer med mycket "stark position" på marknaden skall följa när de fastställer sammankopplingsavgifterna.

3.3.2. Det obligatoriska införandet av en öppen kostnadsredovisning och en öppen redovisning av de sammankopplingsavgifter som är direkt hänförliga till kostnader, bör utsträckas till alla organisationer som driver öppna telenät. Det tycks godtyckligt att begränsa kravet till organisationer med mycket "stark position" på marknaden, något som ännu inte har definierats.

3.3.3. Under punkt 2 bör ges mer detaljer om de delade resurserna, en infrastruktur som används för att tillhandahålla diverse tjänster, antingen tillsammans (när utrustningen delas) eller vid olika tillfällen (mobil utrustning). Det kan vara svårt att beräkna kostnader för att driva och tillhandahålla tjänster för en ny koppling, varför kostnadsredovisningen bör vara flexibel och anpassas från fall till fall.

3.3.4. Angående punkt 3 bör det påpekas att detaljerings- eller specifikationsnivån alltid bör vägledas av vad som är motiverat och att man aldrig skall kräva detaljeringsnivåer som innebär oproportionerligt höga nya kostnader (när det gäller utrustning, administration och byråkrati). Obligatoriska detaljeringsnivåer bör vara homogena och jämförbara för alla marknadsaktörer.

3.3.4.1. Detta är mycket viktigt både för omorganisationen av telekommunikationsmarknaden och för överensstämmelsen med tanken bakom direktivförslaget.

3.4. Artikel 8 (*Separation av redovisning och finansiell redovisning*)

3.4.1. Artikel 8 anger kraven på uppdelning av redovisning i vertikalt integrerade organisationer med en stark position på marknaden eller i organisationer som åtnjuter särskilda eller exklusiva rättigheter inom andra sektorer (ej telekommunikation), för att undvika orättvisa subventioner mellan olika verksamhetsområden.

3.4.2. Separat redovisning skall om nödvändigt krävas av alla marknadens aktörer, oberoende av deras marknadsandel.

3.5. Artikel 9 (*De nationella tillsynsmyndigheternas generella skyldigheter*)

3.5.1. ESK anser att det inte bör åligga de nationella tillsynsmyndigheterna att bestämma de tekniska kraven. Det skulle kunna räcka för dem att garantera kvalitetsnivåer och kräva att kriterier för godkännande och kompatibilitet uppfylls.

3.5.2. Sammankopplingar bör i största möjliga utsträckning grunda sig på affärsförhandlingar. Den nationella tillsynsmyndigheten bör ingripa när en befogad begäran om detta görs från endera parten.

3.6. Artikel 10 (*Väsentliga krav*)

3.6.1. Artikel 10 handlar om väsentliga krav för sammankopplingsavtal: säkerhet avseende nätoperationer, underhåll av nätens skydd mot intrång, kompatibilitet mellan tjänsterna och dataskydd.

3.6.2. När det gäller säkerheten för nätoperationerna är direktivets text otillräcklig. Den skulle istället ange ett antal rationella kriterier för att förbättra möjligheten att klara nödsituationer, samt kräva att nödvändiga medel för att motsvara dessa krav tillhandahålls.

3.6.3. Tydliga och objektiva kriterier måste sättas upp för att kunna motivera ekonomisk ersättning. Kriterierna måste ge leverantören möjlighet att välja det bästa sättet att uppfylla dem till en rimlig kostnad som motiveras av risken för kontraktsbrott.

3.6.4. När det gäller nätens skydd mot intrång råder det en viss oklarhet om de begränsningar som kriterierna för intrångsskyddet kan innebära för förhandlingar om sammankoppling. Det viktigaste bör vara att garantera säkerheten och att villkoren för sammankoppling respekterar denna. Det kan bli omöjligt att förhandla om den ena parten ställer villkor för sammankopplingen som inte är förenliga med ett säkert intrångsskydd.

3.6.5. När det gäller tjänsternas kompatibilitet bör man omnämna möjligheten att hänskjuta ärenden till nationella godkännandeorgan som först skulle behöva ge sitt godkännande.

3.7. Artikel 12 (*Nummersättning*)

3.7.1. Kommittén anser att det är viktigt att man kan ta med sig sitt telefonnummer. Om detta inte blir möjligt kan det bli svårare för användaren att byta leverantör.

3.7.2. Proceduren för tilldelning av nummer och nummerserier bör vara öppna, rättvisa och tillämpliga vid rätt tillfälle. Tilldelningen bör ske på ett objektiva, öppet och icke-diskriminerande sätt.

3.7.3. Kommittén är överens med kommissionen om att det finns behov av ett europeiskt numreringsystem för att underlätta införandet av teletjänster på Europavärd, däribland kostnadsfria telefonnummer.

3.7.4. Kommissionen bör dock snarast undersöka hur detta skulle genomföras rent tekniskt, samt vilken tid som skulle krävas och vilka kostnader det skulle innebära.

3.8. Bilaga 1 (*Särskilda allmänt tillgängliga telenät och allmänt tillgängliga teletjänster*)

3.8.1. Det allmänna fasta telenätet behandlas alltför detaljerat, framför allt när det gäller den redan diskuterade digitaliseringen av och multiplexorutbyggnaden i den fysiska infrastrukturen, men även i fråga om fax- och modemtjänster som snarare skulle ha behandlats i del 1 om allmänna fasta telenät.

3.8.2. Definitionen av förhyrda ledningar innefattar ett ovanligt påpekande om "flexibel användning av

linjens frekvensområde" och "vissa dirigerings- och styrningsmöjligheter". Den mer neutrala formuleringen i den första meningen kunde nog räcka för att beskriva denna linjetyp.

3.8.3. Definitionen av allmänt tillgängliga mobiltelefonnät borde också omformuleras eftersom det bara är den ena nätanslutningspunkten som inte finns på ett fast ställe; den andra är ospecificerad. Det finns risk att man blandar samman denna beskrivning med beskrivningen av det allmänna fasta telenätet, med vilket mobiltelenätet delvis kan sammankopplas och med vilket det åtminstone måste vara kompatibelt.

3.9. *Bilaga 2 (Organisationer med rättigheter och skyldigheter att sammankoppla sig med varandra i syfte att garantera Europatäckande tjänster)*

3.9.1. I lokala nät där själva nätet utgör en stor del av investeringen är de fasta kostnaderna den avgörande faktorn. Dessa fasta kostnader täcks inte i tillräcklig utsträckning av de motsvarande intäkterna (månadsabonnemang), utan subventioneras av de inkomster som hänförs till utnyttjande av nätet (till största delen kommunikation mellan städer). En sådan situation är försvarbar vid monopol — inte vid fri konkurrens.

3.9.2. Kommittén anser att man innan man har kommit fram till ett balanserat avgiftssystem bör låta alla operatörer som inte kan täcka de fasta kostnaderna med abonnemangsavgifter använda sammankopplingsinkomster för att täcka dem.

3.9.2.1. Att inte tillåta detta vore att se till att endast operatörer av fasta nät (huvudsakligen bostadsområden)

skulle betala de lokala fasta kostnaderna och att de därmed skulle subventionera andra sammankopplade operatörers abonnenter, som alltså inte skulle betala för dessa fasta kostnader.

3.10. *Bilaga 4 (Förteckning över komponenter och delkomponenter i de samlade avgifterna för sammankoppling)*

3.10.1. Bilaga 4 är en exemplifierande och inte en uttömmande lista över de faktorer som kan påverka kostnaderna för sammankoppling.

3.10.2. Trots att listan endast är exemplifierande ter det sig ganska olämpligt att anlägga ett statiskt synsätt på näten eller de sammankopplade näten. Det är möjligt att det bara är att tillhandahålla utrustning för den fysiska sammankopplingen och därefter sätta igång att ta betalt för användandet som det beskrivs i denna bilaga. Men det kan också vara så att ett sammankopplingsavtal leder till att bägge de sammankopplade näten måste göra omfattande systemanpassningar, och till de kostnader som är förenade med detta. Sammankopplingar får alltid konsekvenser. Formler måste utarbetas för att på ett vettigt sätt kunna fördela kostnaderna och de finansiella riskerna och för att kunna garantera ändamålsenlig användning under tillräcklig tid.

3.10.3. Det kommer att bli svårt att förena investeringar i näten som grundar sig på affärsmässiga hänsyn med sådana som gjorts till följd av obligatoriska sammankopplingsavtal med andra nät. De nationella tillsynsmyndigheterna bör agera skiljedomare när parter tvistar.

Bryssel den 29 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "En europeisk barnkulturpolitik"

(96/C 153/06)

Den 29 mars 1996 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "En europeisk barnkulturpolitik".

Sektionen för sociala frågor och familje-, utbildnings- och kulturfrågor, som ansvarat för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 15 februari 1996. Föredragande var Georgios Sklavounos.

Ekonomiska och sociala kommittén antog under sin 333:e plenarsession (sammanträdet den 28 februari 1996) följande yttrande med majoritetsbeslut och 1 röst emot.

1. Inledning: syftet med yttrandet

En barnkulturpolitik har inom ramen för detta yttrande en bred bas (se punkt 2.1), men bör inte sammanblandas med kommitténs pågående arbete om sociala eller arbetsmarknadsmässiga åtgärder eller åtgärder på utbildningsområdet inom EU. Det är en politik för barn, som enligt FN:s definition är unga människor upp till 18 års ålder, men i detta yttrande åsyftas främst en yngre åldersgrupp vars kulturella utveckling starkt påverkas av föräldrar och andra förebilder i samhället. Familjeliv, skola, fritid, nöjen och möjligheter till barnomsorg ses som avgörande faktorer för denna utveckling. I yttrandet bedöms barns rättigheter, uppväxt och utnyttjande (se punkt 2.7), men man bedömer eller definierar inte familjen som sådan. Yttrandet fokuseras på en europeisk barnkulturpolitik, som inte är "eurocentrisk" utan är bred och tar hänsyn till olika kulturer, etniska grupper och språk.

Språket är ett av de allra viktigaste kommunikationsmedlen i all kulturpolitik. Man måste anstränga sig för att förbättra kunskaperna i och förståelsen för ens modersmål, och för att uppmuntra nyfikenheten och intresset för främmande språk. Att upprätta en barnkulturpolitik skulle vara en lämplig ram för detta.

1.1. Med detta yttrande vill kommittén:

- Betona behovet av att medlemsstater ägnar särskild uppmärksamhet åt nya generationers kulturella utbildning och utveckling för att förebygga risken både för kulturell likgiltighet och utslätning, och för kulturell chauvinism som leder till fanatism och extremism;

- Betona det angelägna behovet av en allmän ansträngning för att engagera och samarbeta på alla nivåer (mellan medlemsstater, berörda ministrar, mellan nationella eller lokala kulturinrättningar, myndigheter, icke-statliga organisationer, mellan religiösa, politiska och sociala ungdomsorganisationer). Denna ansträngning skulle syfta både till att tillhandahålla högkvalitativ kulturutbildning på lokal nivå och uppmuntra och stödja skapandet av villkor och medel för en djupare och bredare kulturell kommunikation mellan Europas nya generationer;

- Betona det angelägna behovet av europeiskt samarbete i syfte att bekämpa rasism och främlingsfientlighet och utveckla en kultur som kännetecknas av erkännande av och respekt för skillnader mellan barn i Europa;

- Visa att det som ett led i en utvidgning av befintliga allmänna kulturåtgärder och -politik är möjligt att uppmuntra nya aktiviteter för att svara mot europeiska barns angelägna kulturella behov.

Exempelvis kunde traditionen med vänorter berikas med vänskolor, vänbarnkörer och vänungdomsorganisationer.

Beträffande kulturhuvudstäder och kulturmånader kunde man särskilt betona kulturella teman som är av intresse för Europas barn, som TV, bio och böcker för barn.

1.2. Den befintliga politiken när det gäller böcker och översättningar kunde utvidgas till att omfatta billiga barnböcker med hög kvalitet, tillgången till dem och ett stort spridningsområde.

1.3. Bilaga 2 i vitboken om grundutbildning och fortbildning räknar upp exempel på gemenskapsprogram som rör unga människors kulturella utveckling. Kommittén lovordar dessa program men vill ändå ställa frågan om de är tillräckligt breda och meningsfulla för att utmana ungdomens känsla av total utestängning från EU.

2. Allmänna synpunkter och behovet av en barnkulturpolitik

2.1. En allmän grund för detta yttrande har lagts i olika yttranden som kommittén avgivit tidigare, särskilt yttrandet om ett uppfriskande uppsving för kulturen⁽¹⁾ och det kompletterande yttrandet på samma tema. I detta arbete stödde kommittén sig på UNESCO:s definition som hävdar att "kultur kan definieras som de kombinerade andliga, materiella, intellektuella och känslomässiga kännetecknen hos ett samhälle eller en social grupp"⁽²⁾. Kommittén menade vidare att:

"Kultur ses som en dynamisk utveckling i det dagliga livet. EG-dimensionen har bidragit och kan fortsätta att bidra avsevärt till detta, inte på något konstruerat sätt, utan genom den harmoni som främjar mångfald, genom ökad kontakt, jämförelse och blandning, och identifieringen av olika kulturella traditioner och av gemensamma principer som förenar oss, genom ömsesidig förståelse och genom att minska fördomar mellan olika folk. Den europeiska 'kulturella modellen' är inte heltäckande, och inte heller en 'smältdegel', utan snarare en mångskiftande och mång-etnisk mångfald av kulturer, en summa som berikar varje individuell kultur. Den europeiska 'kulturella modellen' är inte en 'fästning' utan en öppen språngbräda mot andra kulturer både inom gemenskapen och i hela världen⁽³⁾."

2.2. En europeisk barnkulturpolitik bör också tolkas i ovanstående mening — en "öppen språngbräda" av olika traditioner och gemensamma värderingar. Den måste likt en orkester eller kör söka harmoni, inte homogenitet. Politiken bör återkasta och relatera till, inte försvaga, varje "röst". Den bör skapa, inte kväva, goda egenskaper och entusiasm. En sådan politik bör

ha en bred bas och gå ut på att ge uppmuntran och stöd inom hela EU till kulturella aktiviteter för barn i syfte att berika deras "andliga, materiella, intellektuella och känslomässiga" utveckling.

2.3. Artikel 128 i fördraget stödjer detta sysätt:

"1. Gemenskapen skall bidra till kulturens utveckling i medlemsstaterna med respekt för dessas gemensamma och regionala mångfald samtidigt som gemenskapen skall framhäva det gemensamma kulturarvet.

2. Gemenskapens insatser skall syfta till att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet ...".

2.4. De politiska åtgärder som föreslås i detta yttrande berör därför både EU och internationella organisationer, och EU:s medlemsstater. Förutom utbildning och familj gäller åtgärderna även företag vars verksamhet har anknytning till lustbetonad inlärning, avkoppling, förströelse, nöjen och kultur för barn på lokal, regional, nationell, europeisk och internationell nivå. De kan också tillämpas på europeiska och nationella organisationer utan vinstintresse och icke-statliga organisationer.

2.5. Den nuvarande europeiska politiken för kultur, ungdom liksom idrott och utbildning ger vissa möjligheter, och utnyttjandet av dessa utgör ett steg i riktning mot genomförandet av den politik som föreslås i detta yttrande. Denna politik innebär att omedelbart genomföra vissa åtgärder på ett realistiskt sätt och utan att ta för mycket nya resurser i anspråk.

2.6. Behovet av att utveckla och genomföra en europeisk barnkulturpolitik bör också på ett faktagrundat, och inte värderande eller dömande sätt, ta hänsyn till hur det europeiska familjelivet utvecklas, till exempel med ett ökat antal skilsmässor, underåriga familjer, familjer med bara en förälder och en ökad brist på vård och uppmärksamhet från föräldrarnas sida.

2.7. Sett från en värderande synvinkel däremot behövs denna politik på grund av:

— Ett ökat utnyttjande av barn: fysiskt, psykiskt, sexuellt, i barnprostitution och barnpornografi;

— Ökad ungdomsbrottslighet, samhällets oförmåga att effektivt hantera det ökande drog-gisslet, särskilt

⁽¹⁾ EGT nr C 175, 4. 7. 1988; EGT nr C 62, 26. 3. 1990.

⁽²⁾ EGT nr C 62, 26. 3. 1990, punkt 1.4.1.

⁽³⁾ EGT nr C 62, 26. 3. 1990, punkt 1.4.2.

- bland unga, och drogmissbruket bland allt yngre barn⁽¹⁾;
- Barnarbetete och utnyttjande av barn;
 - Misslyckandet med att införa FN:s resolutioner om barns rättigheter och förslagen från Europeiska forumet om barns rättigheter;
 - Den höga ungdomsarbetslösheten och fattigdomen bland unga människor;
 - Den stora andel familjer i Europa som lever under existensminimum och som därför har begränsad tillgång till kulturlivet och inte har råd att erbjuda sina barn kulturella upplevelser, kvalitativ rekreation eller fritidsaktiviteter som stimulerar deras kulturella utveckling;
 - Den mycket begränsade andel av familjeinkomsten som spenderas på kultur;
 - Bristen på anläggningar för sport, träning, rekreation och kreativ användning av ungdomars fritid i Europas storstäder och på den europeiska landsbygden;
 - Det faktum att television — i de flesta fall kommersiell television — har blivit en ständig följeslagare till ungdomar i Europa, till "nyckelbarn". Den agerar ofta "utbildare" och barnvakt (ett betydande antal barn över 5 år har en egen TV i sitt sovrum), och har ofta en allt lägre standard på barnprogram, reklam och videor;
 - Tillkomsten och utvecklingen av ett klimat där ungdomar inte har tillit till Europas traditionella demokratiska samhällsinstitutioner;
 - Framväxten av rasism, främlingsfientlighet och nynazism i Europa, särskilt bland de unga — fenomen som härstammar från den ständiga närvaron av ras- och religionsmotsättningar inom Europa, inklusive framväxten av extrema politiska grupper och rörelser;
 - En alltmer akut krissituation inom den offentliga utbildningen, som visar sig i olika europeiska länder antingen genom att allt fler elever lämnar grundskolan och gymnasiet utan betyg eller genom en klar minskning av förmågan att läsa och räkna. Ett ökat antal grundskole- och gymnasieelever relegeras från skolan och allt fler barn under 10 år omhändertas.
- 2.8. En europeisk barnkulturpolitik skulle också kunna innebära att:
- Behovet av personlig utveckling och förverkligande beaktas vilket kan leda till social mottaglighet;
 - En grundläggande tendens till positivt individuellt beteende och grupp beteende kan odlas fram under barndomen — kreativitet, samarbetsvilja, sociala färdigheter och grunderna för utvecklingen av öppenhjärtiga individer och medborgare växer fram under barndomen;
 - Det naturliga med skillnader mellan raser och fördelarna med skillnader i karaktär och kultur, tolerans och kreativ användning av sådana skillnader — grunden för en personlighet som är villig att föra en dialog och med ett demokratiskt samvete och en demokratisk inställning — allt detta växer fram och utvecklas under barndomen;
 - Ihärdighet, tålamod, iakttagelseförmåga, koncentrationförmåga, hängivenhet och kärlek till sitt arbete — den grund som ger upphov till morgondagens produktiva arbetare — växer fram och utvecklas under barndomen;
 - Kärleken till lärdom, kunskap och skönhet ligger till grund för en livslång utbildning i inte bara det lämpligas tjänst, utan också i skönhetens tjänst;
 - Kärleken till fysisk hälsa, träning, idrott och hälso-samma livsstilar etableras bäst under barndomen;
 - Kärleken till och respekten för naturen och människan — grunderna för en harmonisk personlighet — växer fram och utvecklas under barndomen.
- 2.8.1. Allt det ovanstående kan växa fram och utvecklas på europeisk nivå genom de europeiska barnens folksaga, de europeiska barnens historia, det berikande bidrag och den glädje som kan komma från barn från etniska minoriteter som helt tar del i Europas mång-etniska kulturella utveckling, barnbio, television, barnteater, en ny politik för skolidrott, en ny politik för att integrera den unga generationen i samhället och främja dess kulturella utveckling.
- 2.8.2. Kommittén anser att utvecklingen och genomförandet av en sådan politik är en investering som kommer att ge en konstant avkastning till EU:s ekonomiska och sociala utveckling. Det är en investering för social sammanhållning och social konkurrenskraft. Kommittén anser att ett högt pris måste betalas om man undviker eller försenar investeringar inom detta område.
- 2.9. Det är särskilt viktigt att utveckla och införa en allmän europeisk barnkulturpolitik eftersom de åtgärder som hittills vidtagits inte är någon politik.

⁽¹⁾ EGT nr C 102, 24. 4. 1995.

3. Allmänna förslag

De områden och verksamheter som påverkar och formar vardagskulturen och den europeiska yngre generationens kulturella värderingar är:

- Familjen;
- Utbildningssystemet;
- Massmedia för information och underhållning.

De rådande sätten och medlen för användning av fritiden, exempelvis sport, lek i alla former, orientering i de olika konstarterna, kulturell turism.

De rådande formerna för europeiska barns introduktion och tillgång till traditionellt och modernt kulturellt skapande och forskning, kulturell utbildning, konstnärlig utbildning.

De rådande formerna och mönstren för vuxnas beteende i förhållande till andra vuxna när det gäller att utföra uppgifter, i relationer med andra människor och i samhällets och statens verksamhet.

De värderingar som ett samhälle anser är värda att föra vidare till eftervärlden och det sätt på vilket det organiserade samhället och dess institutioner försöker befästa dessa värderingar hos en ny generation.

Ungdomsorganisationer (sociala, politiska, religiösa, nationella och europeiska) och deras målsättningar.

Det står klart att politiska åtgärder krävs på alla dessa nivåer.

3.1. Familjen

3.1.1. Familjen befinner sig i en mycket djup kris i Europa, men utgör ändå det främsta intresset för den europeiska ungdomen på listan över värderingar och värden.

3.1.2. Det internationella familjeåret 1994 gav EU och dess organ en möjlighet att intressera sig för familjen som institution.

3.1.3. Man måste gemonföra en utvärdering av familjeåret för att avgöra om de slutsatser och förslag som kom från de olika diskussionsforumen och de olika EU-organen har lett till några åtgärder.

3.1.4. Organ som COFACE (Kommittén för familjeorganisationer i Europeiska gemenskaperna) måste förstärkas med alla medel. Dessutom måste COFACE vara verksamt i alla EU:s medlemsstater för att bli ett

effektivt språkrör för den europeiska familjen gentemot EU:s organ.

3.1.5. Man måste prioritera politiska åtgärder för barn. Hänsyn måste tas till arbetsgruppernas slutsatser vid mötet i Madrid 1-3 december 1994, som var en del av det internationella familjeåret:

- Arbetsgrupp om barns deltagande i familjelivet och det sociala livet;

- Policy om familjen och barnets intressen;

- Studier av kulturella förändringar och deras effekter på barn, och av TV-reklam och bilden av barn.

3.1.6. Man måste också ta hänsyn till besluten i de ledningsgrupper som arbetar för europeiska barn, och som upprättats av Europeiska rådet under det internationella familjeåret:

- Utbildningskommittén;
- Kommittén för samarbete mellan länder inom ungdomssektorn;
- Kommittén om media för massinformation;
- Kommittén för mänskliga rättigheter;
- Kommittén för problem med brottslighet.

3.2. Utbildning

3.2.1. Samtidigt som man respekterar medlemsstaternas självständighet i fråga om att utforma utbildning, anser ESK att det är viktigt att betona att:

- Medlemsstaterna och Europeiska unionen måste anstränga sig för att fastställa vissa principer för utbildningspolitiken, som skall kunna användas oberoende av den enskilda nationella utbildningspolitiken;

- När det gäller förskoleundervisning har kommittén noterat COFACE-förslagen;

- Låg- och mellanstadiet måste vara en plats där barnen trivs, lärarnas roll är mycket viktig för att ta fram kreativitet som är baserad på dialog och deltagande under ansvar. Undervisningsmetoderna måste vara stimulerande och utveckla barnens kunskapsförståelse;

— Skolan måste vara något som barnen kan tycka om, både som institution och i det dagliga arbetet. Vid den åldern avgörs barnens attityd till kunskap genom hela livet. Om eleverna kan tycka om skolan, känna sig som en del av den och ta den som en utmaning, skulle detta otvetydigt leda till att den stora andel som lämnar skolan i tidig ålder, eller utan formella kvalifikationer, minskar. En trivsamt skola som eleverna tycker om, kommer säkerligen att vara en faktor som minskar den ökande våldstendensen bland skolbarn.

— Eftersom skolan är den första kontakten för ett barn med världen utanför familjen bör den hjälpa barnen att bli medvetna om vårt samhälles socio-kulturella mångfald, och att inte se denna som ett motiv för motsättningar eller utstötning, utan som en faktor för mänsklig rikedom som skapar tolerans och sällskaplighet.

3.2.2. De synpunkter som framförts i vitboken om utbildning är användbara, och man måste ta hänsyn till dem.

3.2.3. "Ungdom för Europa" är ett utmärkt program som möjliggör finansiellt stöd från EU:s budget till ett stort antal ungdomsprojekt, särskilt i fråga om utbildning, jämlikhet och medborgarskap. Alla dessa projekt bör uppmuntras och utnyttjas flitigt, precis som det europeiska ungdomsparlamentet och den europeiska ungdomsorkestern.

3.3. Media för massinformation

3.3.1. Kommittén anser att alla beslut och direktiv som direkt eller indirekt berör media för massinformation och barn bör granskas och tillämpas bättre. Dessa skulle inbegripa beslut av institutioner, berörda ministrar, parlament osv som syftar till att skydda barns välbefinnande och förbereda dem för att hjälpa dem att hantera fördomar, rasism mm.

3.3.2. Kommittén anser att det är avgörande att uppmuntra privata och statliga media för massinformation utan vinstintresse, både på gemenskapsnivå och nationell nivå, till att skapa barnsektioner, barnprogram och högkvalitativa produktioner för barn.

3.4. Att utnyttja fritiden på bästa sätt

3.4.1. En annan fråga som medlemsstaterna, berörda ministrar, Europeiska unionen samt nationella och europeiska ungdomsorganisationer (sociala, politiska

och religiösa) bör diskutera, är hur man skall kunna skapa nödvändiga villkor för att barn i Europa skall kunna använda sin fritid på ett kreativt sätt.

3.4.2. Det är önskvärt att främja lekar och spel som stöder barns mentala och andliga utveckling, och som gör att tiden används på ett kreativt sätt. Det är viktigt att det är lekar som inte innebär höga kostnader för familjerna — till exempel schack och olika slags inomhuslekar.

3.4.3. Det är också önskvärt att man uppmuntrar och stärker ungdomsorganisationernas roll, till exempel scouterna, i samarbetsprogram mellan medlemsstaterna och i hela Europa. Det är nödvändigt att de nationella ungdomsrådens roll stärks, när det gäller utveckling av strategier för att kunna utnyttja fritiden på bästa sätt, både inom medlemsstaterna och på gemenskapsnivå.

3.4.4. Stöd till fritid med familjen och familjeaktiviteter bör uppmuntras (se 3.1 och 4.1.3).

4. Specifika förslag

4.1. Fördraget och barn

4.1.1. Främjande av en europeisk barnkulturpolitik, som "gör det europeiska kulturarvet synligt" samtidigt som man tar hänsyn till "nationell och regional mångfald", bör uttryckligen fastslås i artikel 128 i fördraget.

4.1.2. För att främja internationell förståelse bland barn bör en europeisk barnkulturpolitik uppmuntra samarbete mellan barn och ungdomar som en del av insatserna för att utveckla EU:s externa relationer och i samband med relaterade samarbetsprogram och resursanvändning.

4.1.3. Fördraget bör också innehålla bestämmelser för en familjepolitik, som syftar till att ge möjligheter att förena familjelivet och arbetslivet, främja familjevärderingar, barntillsynsmöjligheter, hjälp till och utbildning av handikappade barn, barns rättigheter och grundläggande adoptionsdirektiv inom hela gemenskapen⁽¹⁾.

4.1.4. Kommittén välkomnar den nyligen uppnådda överenskommelsen mellan arbetsmarknadsparterna i Europa, om föräldraledighet och ledighet av familjeskäl. Kommittén hoppas att denna överenskommelse snabbt kommer att träda i kraft genom ett rådskdirektiv. Rådets rekommendation om barnomsorg⁽²⁾ måste också uppdateras och utökas.

⁽¹⁾ EGT nr C 287, 4. 11. 1992.

⁽²⁾ EGT nr L 123, 8. 5. 1992.

4.2. *Europeiska barnböcker*

4.2.1. För att uppmuntra att barn läser mer föreslår vi att man utvidgar det europeiska litteraturpriset till att omfatta barnböcker.

4.2.2. Det årliga pris som går till den författare som har gjort ett betydande bidrag till den nutida europeiska litteraturen, kan åtföljas av pris för de tre bästa europeiska barnböckerna (europeisk saga för barn, europeisk novell för barn, europeisk serie: 3 gånger 25 000 ecu, dvs 75 000 ecu).

4.2.3. Det europeiska översättarpriset bör utvidgas till att omfatta barnböcker. Genom detta pris belönas varje år en översättare som har gjort en översättning av exceptionell kvalitet och av anmärkningsvärd betydelse. Detta pris skall kunna ges för en tävling med syftet att belöna de tre bästa europeiska barnböckerna på varje europeiskt språk.

4.2.4. Kostnaderna för instiftandet av pris för översättningar på nationell nivå delas lika mellan gemenskapsresurser och nationella resurser.

— 1 x 20 000 ecu, dvs 20 000 ecu för den bästa europeiska översättningen;

— 15 x 20 000 ecu, dvs 300 000 ecu; summan delas med två, vilket ger 150 000 ecu för den europeiska budgeten.

4.3. *Europeiskt barnbibliotek*

4.3.1. Det planerade stödet från hela Europa till översättning av barnböcker, öppnar vägen för inrättandet av ett europeiskt barnbibliotek, en europeisk bibliografi över sagor och barnberättelser, serier, etc, som en grund för en kulturell kommunikation mellan de europeiska folken.

4.3.2. Översättning av europeiska barnböcker till de europeiska språken kommer att ge möjlighet att sätta igång en europeisk motoffensiv inom barnkulturvärlden, som tillvaratar det bästa hos europeiska samhällen i hela världen. De positiva efterverkningarna av en sådant tillvägagångssätt kommer inte att vara begränsade till kulturen, utan gäller även ekonomin. De internationella spansk-, fransk- och engelskspråkiga marknaderna och marknaden för européer i andra världsdelar, som lider brist på barnböcker av kvalitet, skulle kunna fyllas av ett europeiskt tillskott.

4.3.3. Utdelningen av priser och marknadsföringen av den belönade boken och översättningen skulle kunna knytas till offentliga arrangemang kring "kulturhuvudstaden" och "kulturmånaden".

4.3.4. En politik för stöd till barnboken måste absolut granska hur man kan åtgärda den ständiga ökningen av publiceringskostnaderna, särskilt för de språk som har en begränsad krets läsarekonsumenter.

4.3.5. EU bör uppmuntra medlemsstaterna att stödja förlag som är etablerade inom gemenskapen och som främst publicerar kvalitativa verk för barn.

4.4. *Europeisk underhållning för barn (video, bio, television, teater)*

4.4.1. Europeiska unionen och medlemsstaterna måste uppmuntra och stödja kvalitetsproduktion av videofilmer, biografifilmer, television och teater för barn.

4.4.2. ESK föreslår att behöriga europeiska institutioner (rådet för kulturministrar, utbildningsministrar, osv) studerar om det vore lämpligt att skapa en årlig underhållningsfestival för barn, där priser delas ut till bästa videoproduktion (1 000 000), film (1 000 000) och televisionsprogram (1 000 000) för barn.

4.4.3. Genom att gemensamt ta på sig finansieringen av översättningen av de prisbelönade verken kan medlemsstaterna och EU öppna en ny väg för den europeiska nöjes- och televisionssektorn för barn, som för tillfället drunknar i alla sorters produktioner av dålig kvalitet.

4.4.4. Det bidrag som EU föreslås ge till den europeiska produktionen för barn kommer säkerligen att ha en positiv inverkan på EU:s handelsbalans inom detta område. Framgångarna med filmer som Aladdin, Lejonkungen och Pocahontas visar problemets ekonomiska sida. Att främja barnfilmer genom det nya speciella anslaget för att främja europeiska biofilmer, kommer sålunda att ha ett antal fördelar.

4.5. *En europeisk barnmusikakademi*

Det föreslås att man upprättar en europeisk barnmusikakademi med syftet att öka tillgången till, kunskapen om och utvecklingen av barnsång och musik i hela Europa. Man vill också uppmuntra gränsöverskridande samarbete mellan musiksolor när det gäller metoder, tekniker och material. Akademien skulle kunna forska i, lagra och spela in den stora mängd barnmusik och -sång som finns i Europa och anordna konserter, hålla seminarier och speciella gränsöverskridande musikevenemang (till exempel vid jul eller under andra helger). Detta skulle kunna göras tillsammans med andra akademier och musiksällskap, och med stöd från artister,

kompositörer, ungdomsorkestrar och -körer, barngrupper och unga musikalskare i Europa.

4.6. *Europeisk barntelevision*

4.6.1. Kommittén är mycket oroad över de förvirrande mediabudskap som våra barn utsätts för. Det ökande våldet och det råa språket på TV som påverkar barns perception och utveckling är skrämmande. Linjen i rådets direktiv av den 3 oktober 1989, som fastslår att regler för att skydda minderårigas fysiska, mentala och moraliska utveckling från TV-sända program och reklaminslag, bör integreras i ett förebyggande och mer positivt tillvägagångssätt.

4.6.2. Detta bör omfatta: uppmuntran till privata och statliga TV-bolag att visa kvalitetsprogram; inrättande av statliga institutioner i varje medlemsland som skall utvärdera och belöna lyckade inslag i barnprogrammen, samt formulera en politik som innehåller ekonomiska incitament för att förbättra kvaliteten på programmen som visas.

4.6.3. Bristen på fritidsinrättningar och öppna lekplatser i Europas storstäder hör till orsakerna som gör TV till ett nödvändigt och oundvikligt sällskap för en stor del av Europas unga. I ett stort antal europeiska familjer finns numera TV:n i barnens sovrum. Det är därför mycket viktigt att förbättra kvaliteten på de barnprogram som visas. ESK beklagar att våldsprogram visas för barn och unga, och vill uppmåna sociala organisationer och arbetsmarknadsorganisationer att vidta åtgärder mot TV-bolag som sänder sådana program.

4.7. *Idrott*

4.7.1. ESK anser att det vore lämpligt att idrottsministrarna samarbetade för att utveckla idrotten inom skolan i EU, samt för att främja sportaktiviteter bland befolkningen och på arbetsplatserna. Den europeiska ungdomen skulle gynnas på flera sätt av att vända sig bort från en passiv beundran av idrottsstjärnor och istället själva utöva lagsporter eller individuella sporter.

4.7.2. Fler huliganbråk, både lokala och nationella, gör att man måste undersöka idrottskultur och idrottspolitik noggrant. Våld inom sporten måste hanteras genom konkreta och specifika åtgärder på idrotts- och straffnivå.

4.7.3. Grupperingar av sportfanatiker, för vilka idrotten är av underordnad betydelse, är till skada för idrotten i hela Europa, och skapar och upprätthåller våld och kollektiva konfrontationer i andra delar av samhället.

4.7.4. Sunda matvanor och en positiv livsstil kommer inte att anammas genom en moralistisk marknadsföring som vänder sig till vuxna. Sundare vanor blir snarare ett resultat av positiva erfarenheter i barndomen av glädjen att utöva idrott och möjligheten att odla en sund livsstil genom idrotten.

4.8. *Barn med särskilda behov*

Den rådande "kulturen" när det gäller barn med särskilda behov tar sin utgångspunkt i termer som "nackdel" och "hjälp". Vi bör istället se handikapp som en potentiell källa till färdigheter och en känslighet som andra barn normalt inte besitter. EU-program och åtgärder på detta område bör inspireras av ett positivt synsätt. En annan viktig fråga är att kulturen måste bli tillgänglig för fler barn med handikapp, till exempel att böcker även finns med blindskrift.

4.9. *Kulturell turism för barn*

Den rådande modellen för massturism främjar inte en multikulturell förståelse mellan barn eller en uppskattning av Europas rika traditioner och mångfald. Det finns en stor potential när det gäller vänskap och kulturell utveckling som skulle kunna åtnjutas av Europas barn om de fick tillfälle att träffas, umgås och utnyttja varandras gästfrihet utan "gränser". Familjeutbyte mellan länder, internationella ungdomsläger och multikulturella program under barnens skollidighet måste uppmuntras och främjas bättre.

4.10. *Utvidgning av Raphaëlprogrammet*

4.10.1. För att bevara och bäst möjligt utnyttja kulturarvet, särskilt när det gäller andra områden än arkeologiska platser, museer, antikviteter och dylikt, kan programmet utvidgas till att omfatta traditionella hantverksverkstäder, folkloremuseer och skolor för folkmusik och traditionell musik. Att på detta sätt dra nytta av och utveckla kulturarvet kan ge ny kraft åt de traditionella hantverken.

4.10.2. Exempel på detta är ett varv för traditionellt båtbygge som har skapats i Grekland på en ö där

tekniken har bevarats, en europeisk verkstad för traditionella musikinstrument i Wien eller för traditionell arkitektur på Malta. Vid sidan av produktionen kan dessa institut förena och stödja program för kulturturism, utbildning eller ungdomsutbyte. Ett europeiskt multikulturellt lek- och spelmuseum skulle kunna vara ett trevligt sätt att skapa ett intresse bland Europas unga för historia och samt Europas och dess befolknings kulturella förflutna. Inrättandet av en sådan institution på europeisk nivå skulle kunna skapa många nya jobb. Det finns redan en sådan institution i Aten.

4.10.3. För att minska kostnaden för genomförandet av denna sorts initiativ, är det möjligt att ta hjälp av samarbetspartner som har tillgång till den nödvändiga infrastrukturen (universitet, musikakademier eller lokala råd).

4.11. *Program för kamp mot politisk likgiltighet och passivitet och uppmuntran till deltagande i politiken*

4.11.1. Den allt tydligare avogheten hos den yngre generationen mot ett aktivt engagemang i det offentliga livet är ett hot mot demokratins framtid i Europa. Det krävs, både på unionsnivå och i medlemsstaterna, att man uppmuntrar unga att på ett organiserat och aktivt sätt delta i debatten för att lösa svårigheter som rör ungdomen i synnerhet och hela samhället i allmänhet.

4.11.2. Europeiska rådet skulle således kunna besluta om att inrätta ett pris som belönar det nationella ungdomsråd som har lagt fram det bästa programmet för kampen mot droger. Medlemsstaternas regeringar och ansvariga ungdomsministrar skulle kunna organisera en tävling, med deltagande och engagemang av ungdomsorganisationer i medlemsstaterna, som skulle handla om problem som att inlemma ungdomar i det politiska livet eller kampen mot ungdomsarbetslösheten eller förbättring av samarbetet mellan skola, familjer och samhälle.

4.12. *Främjande av tolerans och förståelse*

4.12.1. Vid sammanträdet den 9-10 december 1994 i Essen, betonade Europeiska rådet betydelsen av kampen mot rasism och främlingsfientlighet, samt vikten av mänsklig värdighet och fredlig samexistens mellan alla medborgare i Europa.

4.12.2. Den 21-26 mars 1994 organiserade Europeiska rådet en kampanj mot rasism i Europa.

4.12.3. ESK tycker att slutsatserna från det seminarium som finansierades av rådet och hölls i Leeds, Storbritannien, 1989, för att bekämpa rasism i det europeiska förskolesystemet, är viktiga och aktuella.

4.12.4. ESK anser att rasism kan angripas genom en korrekt uppfostran under barndomen: genom lekar, folksagor, barnteater, bio och genom de beteendeförebilder och roller som finns tillgängliga för Europas barn.

4.13. *1996, Europaåret för livslång undervisning och utbildning*

4.13.1. För att lyckas bör detta program bygga på ett kulturklimat som är gynnsamt för kunskap och bildning, på positiva erfarenheter från skolor samt familjernas stöd.

4.13.2. Utnämningen av 1996 till året för livslång utbildning innebär en grundläggande omvälvning i den genomsnittliga européens, och särskilt ungdomens, förhållande till kunskaper och utbildning.

4.13.3. De europeiska ungdomarnas första kontakt med inlärandet sker i lågstadiet, och denna erfarenhet fördjupas under resten av grundskolan. Dessa erfarenheter har en avgörande inverkan på ungdomarnas framtida attityd till livslångt lärande och utbildning.

4.13.4. I en tid när man kan se en försämrad läskunnighet och sämre matematikkunskaper hos åtta- till nioåriga barn, när eleverna går till skolan av tvång snarare än fri vilja och när antalet unga som utestängs från skolsystemet ökar, då bör medlemsländerna uppmuntras att anstränga sig för att förbättra sina undervisningsanstalter.

4.13.5. Frågan är om modellen för den europeiska skolan i informationssamhällets tidevarv kommer att vara samma som den modell för den europeiska skolan som växt fram efter den industriella revolutionen.

4.13.6. Så snart det blir allmänt erkänt att Europa för att bli konkurrenskraftigt behöver en bättre utbildad, mer flexibel och kreativ arbetsstyrka som klarar förändringarna i produktionsorganisationen blir frågan om den nuvarande europeiska utbildningsmodellen kan tillfredsställa dessa behov, och följande faktorer:

— arbetstagarnas etik,

— arbetsgivarnas etik,

— vardagsbeteendets etik,

- beteendemönster i hemmet och på arbetet,
- konsumtionsmönster,
- modeller för fritid och nöjen,
- värderingar och beteenden i relationerna mellan män och kvinnor,
- inställningen till bildning, kunskap och skönhet och
- förmågan att kommunicera och samtala,

som alla etableras under barndomen och ingår i den kultur som bestämmer medvetenheten hos barn i den åldern.

4.14. *Främjande av partnerskap*

En europeisk barnkulturpolitik bör främjas av alla olika skäl ovan. En sådan politik skulle också bygga på ett mer dynamiskt, barnorienterat partnerskap mellan föräldrar, myndigheter, intresseorganisationer, näringsliv, arbetslivsaktiviteter och skolor.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om minimikrav för förbättring av säkerhets- och hälsoskydd för arbetstagare som kan utsättas för risker i explosiva miljöer" ⁽¹⁾

(96/C 153/07)

Den 15 november 1995 beslutade rådet att i enlighet med artikel 118a i Romfördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sociala frågor och familje-, utbildnings- och kulturfrågor, som var ansvarig för kommitténs förberedande arbete, antog sitt yttrande den 15 februari 1996. Föredragande var Giorgio Liverani.

Vid sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 29 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med majoritetsbeslut och 2 nedlagda röster.

1. Allmänna kommentarer

1.1. Kommittén godkänner kommissionens förslag med följande kommentarer.

1.2. Förslaget till direktiv kompletterar direktiv 94/9/EG när det gäller tillnärmning av medlemsstaternas

lagstiftning om utrustning och skyddssystem som är avsedda att användas i explosiva miljöer. När det gäller detta direktiv, som grundas på artikel 100a, som föreskriver genomförandet av den inre marknaden genom avskaffande av tekniska handelshinder, har kommittén redan uttalat sig 1992 (dok. CES 356/92).

1.2.1. Det aktuella förslaget är ett tillägg, som gäller villkoren för användning av skyddsutrustning och skyddssystem. I själva verket, och som också påpekades

⁽¹⁾ EGT nr C 332, 9. 12. 1995, s. 10.

av kommittén i yttrandet från 1992 (punkterna 2.2.1 och 2.2.2), skulle det ha varit bättre om de två direktiven om "utformning" och "användning" hade tagits fram samtidigt.

1.3. Det aktuella förslaget har utarbetats efter omfattande överläggningar med arbetsmarknadens parter och andra berörda organisationer och instanser och den rådgivande kommittén för säkerhet, hygien och hälsovård på arbetsplatsen.

1.4. Förslaget till direktiv strider inte mot subsidiaritetsprincipen, eftersom enbart en gemenskapsåtgärd kan säkerställa en gemensam miniminivå i alla medlemsstater för skydd av arbetstagare, genom att förebygga att skyddsnormerna tillämpas på olika sätt i medlemsländerna.

1.5. Kommittén uppskattar förslagets klara och koncisa karaktär, som i enlighet med artikel 189 tredje stycket i fördraget binder upp medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås, utom när det gäller formen och medlen för överföring, som man överlämnar till de nationella organen och arbetsmarknadens parter.

1.6. Åtgärden baseras på "motiveringspunkterna" i förslaget till direktiv. I denna fråga framhåller kommittén för kommissionen behovet av att anpassa "motiveringspunkternas" texter till de olika språken (till exempel saknas några "motiveringspunkter" i den italienska versionen).

1.7. Kommittén understryker också de överväganden som framgår av utvärderingen som bifogades förslaget till direktiv om direktivets påverkan på företagen, speciellt när det gäller behovet av att ta hänsyn till de små och medelstora företagens och hantverkarnas speciella situation.

2. Särskilda kommentarer

2.1. När det gäller definitionen av eventuella explosiva miljöer (blandning av luft och lättantändliga ämnen: artikel 2) hänvisar man till direktiv 94/9/EG artikel 1 och man påpekar att "kemiskt instabila ämnen" (som innehåller syre och brännbara ämnen) ligger utanför direktivets tillämpningsområde. Detta område täcks däremot av förslaget till direktiv om "kemiska agenser" (dok. KOM(93) 155 slutlig) om vilket kommittén redan har uttalat sig (dok. CES 1169/93).

2.1.1. Eftersom man klart måste skilja mellan de två riskområdena för explosioner, uppmanar kommittén kommissionen och rådet att bekräfta att explosionsrisker som beror på kemiska ämnen som innehåller syre och

brännbara ämnen innefattas i ovannämnda förslag om "kemiska agenser" och att man måste se till att det inte finns någon oklarhet i förslagen och att de inte överlappar varandra.

2.2. För att slå vakt om och vårda arbetstagarnas hälsa, överväger man i artikel 4 en rad allmänna skyldigheter och kännetecken för arbetsgivarna som speciellt stöder sig på artiklarna 6, 9 och 10 i ramdirektivet 89/391/EEG. Följaktligen gör kommittén också kommissionen uppmärksam på betydelsen och relevansen av att i förebyggande syfte omnämna, i förebyggande syfte, artikel 8 (arbetsgivarnas skyldigheter) och artikel 13 (arbetstagarnas skyldigheter) från ramdirektivet i det aktuella direktivet.

2.2.1. Kommittén rekommenderar dessutom kommissionen att man på varje språk använder termen "lämplig tillsyn" i stället för "ansvarig tillsyn" när det gäller att säkerställa arbetsmiljöer där explosioner kan uppstå (artikel 4.1 andra strecksatsen). Termen "lämplig" är i själva verket bredare och inbegriper det mesta när det gäller antagande av åtgärder och dessa åtgärder skulle, förutom den mänskliga närvaron, också förutse ianspråktagande av instrument och moderna teknologier, inom området för arbetsgivarens föreskrivna ansvar i artikel 6 i ramdirektivet.

2.3. Kommittén framhåller att uppdelningen i zoner av de områden där explosiv atmosfär kan uppstå och relevanta parametrar (som omnämns i artikel 5 och bilagorna I/A-II/B och IV) är av internationell karaktär och baseras på ISO- (Internationella standardiseringsorganisationen) och IEC-normer (International Electrotechnical Commission). Dessutom bör sådana parametrar vara exakta för att gynna en effektiv harmonisering.

2.4. När det gäller artiklarna 9.1 och 9.2 (ny utrustning för användning i sektorer där explosiva atmosfärer kan uppstå), framhåller kommittén att datumet den 30 juni 2003 beslutades som svar på marknadsföringskrav och krav på harmonisering av CEN (Europeiska unionen för standardisering) och Cenelec (Europeiska organisationen för standardisering inom elområdet) i enlighet med artikel 100a i fördraget och det redan omnämnda direktivet 94/9/EG.

2.4.1. Kommittén konstaterar att detta direktivs minimibestämmelser bör gälla utan övergångsperiod vid förstagångsutnyttjande av arbetsplatser samt vid ändrade förhållanden inom ett företag (utvidgning och/eller omorganisation) från den tidpunkt då direktivet träder i kraft (artikel 9, punkterna 3 och 5). För arbetsplatser och utrustning som redan är i bruk när direktivet träder i kraft stipulerar artikel 9.4 en övergångstid om tre år för att uppfylla minimikraven.

2.4.2. För att göra det lättare för små och medelstora företag — särskilt inom hantverkssektorn — att följa direktivets bestämmelser anser ESK att medlemsstaterna måste förse dessa företag med information och tekniskt och administrativt stöd, så att bestämmelserna kan införas snabbt och i sin helhet. Inom ramen för detta krävs det att arbetsmarknadsparterna medverkar till att direktivet tillämpas fullt ut: ett snabbt genomförande av SAFE-programmet bör få aktivt stöd av parterna inom de mindre och medelstora företagen. Detta kan bli ett konkret stöd för införande av direktivets bestämmelser.

2.5. I samband med de tekniska förändringarna enligt bilagorna (artikel 10) tar kommittén hänsyn till förfarandet i artikel 17 i ramdirektivet 89/391/EEG. Eftersom sådana förändringar kan ha politiska följder betonar kommittén betydelsen av arbetsmarknadens

parter och andra intressegruppers roll. I detta sammanhang kommer uppgiften för den rådgivande kommittén för säkerhet, hygien och hälsovård på arbetsplatsen ännu mera att understrykas i tillämpningsfasen av direktivet. Ekonomiska och sociala kommittén begär att kommissionen påskyndar ett förebyggande yttrande därifrån.

2.6. Kommittén anser att den handbok om bestämmelserna som föreskrivs i artikel 11 kan bli ett användbart instrument för förebyggande av olyckor och man efterlyser stor spridning av den. Kommittén påpekar att den rådgivande kommittén för säkerhet, hygien och hälsa på arbetsplatsen bör involveras i förberedandet av handboken innan den läggs fram för rådet och innan förfarandet i artikel 17 i direktivet 89/391/EEG genomförs. Den rådgivande kommittén bör även delta i uppdateringen. Handboken bör publiceras snarast efter det att direktivet antagits.

Bryssel den 29 februari 1996.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om rätt för tredjelandsmedborgare att resa inom gemenskapen" ⁽¹⁾

(96/C 153/08)

Den 4 oktober 1995 beslutade rådet att, i enlighet med artikel 100 i Romfördraget, begära yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för sociala frågor och familje-, utbildnings- och kulturfrågor, som ansvarade för beredningen av kommitténs arbete i ämnet, antog sitt yttrande den 15 februari 1996. Föredragande var Gianni Vinay.

Vid sin 333:e plenarsession (sammanträdet den 28 februari 1996), antog Ekonomiska och sociala kommittén med majoritetsbeslut och 3 röster mot och 10 nedlagda röster följande yttrande.

1. Bakgrund

1.1. Kommittén diskuterade behovet av att ge medborgare i tredje land (särskilt invandrare) rätten att fritt röra sig inom gemenskapen i sitt yttrande på eget initiativ av den 24 april 1991 ⁽²⁾ och i ett tilläggsyttrande av den 26 september 1991 ⁽³⁾ om rättigheterna för arbetare som invandrat från tredje land.

1.2. Europaparlamentet framförde liknande utlåtanden i sin resolution av den 14 juni 1991 om unionsmedborgarskap ⁽⁴⁾.

1.3. I sin skrivelse om invandring av den 23 oktober 1991 ⁽⁵⁾ noterade kommissionen att "den inre marknadens logik borde innebära att man eliminerar juridiska hinder som innebär att vissa rättigheter är beroende av en persons nationalitet". I detta sammanhang kom kommissionen med förslag som liknade dem från kommittén och parlamentet.

1.4. Parlamentet har sedan dess återupprepat sina rekommendationer i ett antal resolutioner. Den första gällde avskaffandet av kontroller vid EU:s inre gränser och fri rörlighet för personer inom gemenskapen. Denna antogs den 19 november 1992 ⁽⁶⁾. Den senaste, som

antogs i september 1995, gällde kommissionens meddelande om invandring och asylpolitik ⁽⁷⁾.

1.5. I meddelandet av den 23 februari 1994 ⁽⁸⁾, uttryckte kommissionen sin avsikt att bereda ett förslag om att tillåta medborgare från tredje land, som har uppehållstillstånd i en medlemsstat, att fritt utan visum röra sig inom unionen.

1.6. I sitt yttrande av den 24 mars 1994 om grönboken om den europeiska socialpolitiken "Möjligheter för unionen ⁽⁹⁾", återuppregade kommittén sina rekommendationer i yttrandena från 1991.

1.7. Föreliggande förslag är det instrument som utannonserats i kommissionens meddelande och som omnämns under punkt 1.5 ovan.

2. Avsikterna med föreslaget direktiv

2.1. Förslaget ger medborgare i tredje land rätten att resa inom gemenskapen. Dessa har för närvarande inte denna rätt, och vid varje resa de företar sig från en medlemsstat till en annan — om en bara för genomresa

⁽¹⁾ EGT nr C 306, 17. 11. 1995, s. 5.

⁽²⁾ Dok. CES 560/91, ESK:s yttrande i EGT nr C 159, 17. 6. 1991, s. 12.

⁽³⁾ Dok. CES 1122/91, ESK:s yttrande i EGT nr C 339, 31. 12. 1991.

⁽⁴⁾ Resolution A-139/91 i EGT nr C 183, 15. 7. 1991, s. 473.

⁽⁵⁾ Dok. SEK(91) 1855 final.

⁽⁶⁾ Resolution A3-0284/92 i EGT nr C 337, 21. 12. 1992, s. 211.

⁽⁷⁾ Resolution A4-0169/95 i EGT nr... (ännu ej publicerad).

I stycke 40 sägs att parlamentet "anser det vara av stor betydelse att man prioriterar en starkt juridisk ställning för medborgare från tredje land som lagligen uppehåller sig i en medlemsstat; bekräftar sin åsikt att rätten att resa inom unionen skall gälla alla personer som lagligen lever i medlemsstaterna, oavsett ursprung, nationalitet, religion eller hudfärg; anmodar kommissionen att före den 1 januari 1996 lägga fram förslag om hur dessa mål skall uppnås och upprätta en förteckning på de juridiska villkor som innebär att tredjelandsmedborgare diskrimineras vis-à-vis EU-medborgare och på möjligheterna att ge dem möjlighet att erhålla europeiskt medborgarskap".

⁽⁸⁾ Dok. KOM(94) 23 final.

⁽⁹⁾ Dok. CES 387/94, ESK:s yttrande i EGT nr C 148, 30. 5. 1994.

eller för ett kort uppehåll — gäller den enskilda medlemsstatens regler.

2.2. Detta är nu en lagenlig⁽¹⁾ och faktisk rättighet för EU-medborgare, även om kontroller vid de inre gränserna fortfarande hindrar ett fullständigt utnyttjande av denna rättighet (utom för de länder som ingår i Schengengruppen). Detta gäller inte för medborgare i tredje land som har uppehållstillstånd i en medlemsstat. För dem är resor mellan medlemsstaterna underordnade de regler som tillämpas av den enskilda medlemsstaten (framför allt visumkrav). Dessa regler har inte harmoniserats och innebär praktiska hinder för tredjelandsmedborgarnas rörlighet. Direktivet är utformat för att undanröja dessa hinder.

2.3. Kommittén ser åtminstone två anledningar till att ge medborgare i tredje land rätten att resa inom unionen.

2.3.1. För det första har vi den allmänna principen om rätten att resa. Detta är en grundläggande mänsklig rättighet som bland annat återspeglas i de internationella konventionerna⁽²⁾. Vidare är rätten att resa inom vad som kallas "världssamhället" en självklarhet i ett civiliserat samhälle som eftersträvar en allt större öppenhet. Eftersom respekten för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheter är en av EU:s grundprinciper,

får en union som anstränger sig för att främja dessa rättigheter på global nivå inte dra sig för att garantera dem i frågor som faller under dess egen lagstiftning, vilket här är fallet⁽³⁾.

2.3.2. För det andra påverkar rätten för medborgare i tredje land att resa inom unionen starkt den inre marknadens funktion. De begränsningar som medförs av de nationella lagstiftningarna inskränker tillträdet till den inre marknaden för ett stort antal tredjelandsmedborgare som lagenligt uppehåller sig i en medlemsstat. Dessa begränsningar innebär ett hinder för att den inre marknaden skall fungera effektivt och begränsar också dess utvecklingspotential.

3. Det föreslagna direktivet

3.1. Kommittén stöder kommissionens förslag att undanröja hindren för medborgare i tredje land att fritt röra sig inom unionen genom att man tillämpar samma kriterier för de inre gränserna som för de yttre. Vi hänvisar särskilt till den nyligen godkända förordningen där man specificerar för vilka länder utanför unionen man skall ha visumkrav ("visum"-förordningen)⁽⁴⁾ och till konventionen om yttre gränser (ännu ej godkänd)⁽⁵⁾. Dessa instrument tillsammans introducerar två principer:

- a) Upphållstillstånd utfärdade av en medlemsstat likställs med visum;
- b) Ömsesidigt erkännande av visum, varigenom visum utfärdas i enlighet med harmoniserade kriterier och är giltiga inom hela unionen.

3.2. I enlighet med dessa två kriterier kommer förslaget att tillåta medborgare i tredje land som har uppehållstillstånd i en medlemsstat att resa in i en annan mot uppvisande av detta — utan att inneha ett visum. Dessutom kommer de medborgare i tredje land som

⁽¹⁾ Enligt nu gällande regler om tillämpningen av Romfördraget och gemenskapslagstiftningen med avseende på den fria rörligheten för personer, måste man vid inresan kunna presentera en giltig identitetshandling. Dessa regler påverkar dock inte rätten att resa eftersom de inte ger medlemsstaternas myndigheter någon befogenhet att handla efter omständigheterna. Detta kan ses som en kontrast mot den situation som ett stort antal tredjelandsmedborgare befinner sig i efter att beviljats eller förnekats ett visum.

⁽²⁾ Rätten att lämna ett land (inklusive sitt hemland) och att återvända är inskriven i 1948 års deklaration om de mänskliga rättigheterna, i 1966 års internationella fördrag om medborgerliga och politiska rättigheter och i det fjärde protokollet i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Skyldigheten att medge en utländsk medborgare inresa i ett land omnämns i ovannämnda deklaration och därefter följande FN-konventioner, men då endast för asylsökande. I slutdokumentet från konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, som hölls i Wien i januari 1989, upprepade deltagarländerna dessa rättigheter och förband sig att endast vid exceptionella omständigheter använda sina befogenheter för att begränsa rörelsefriheten och att garantera att deras respektive politik på området skulle främja "mänskliga kontakter" (familjemöten, bröllop etc). Även om de juridiskt bindande villkoren som följer ovannämnda instrument inte ger någon fullständig definition av rätten att resa, står det klart att denna rätt icke desto mindre är en mänsklig rättighet.

⁽³⁾ Med tanke på de befogenheter unionen har inom sina medlemsstaters territorium, skulle rätten att resa inom detta territorium kunna likställas med rätten för en person som lagligen uppehåller sig i ett land att fritt resa inom detta land, vilket står inskrivet i tidigare nämnda internationella konventioner.

⁽⁴⁾ Rådets förordning (EG) nr 2317/95 av den 25 september 1995 som fastställer för vilka nationaliteter unionen skall ha visumkrav vid inresa via medlemsstaternas yttre gränser (EGT nr L 234, 3. 10. 1995, s. 1).

⁽⁵⁾ Förslag till beslut, baserat på artikel K 3 i Maastrichtfördraget, om att fastslå konventionen om passage av medlemsstaternas yttre gränser. Dok. KOM(93) 684 final framlagd av kommissionen den 10 december 1993 (EGT nr C 11, 15. 1. 1994, s. 6).

reser in i unionen med ett visum utfärdat av en medlemsstat (ömsesidigt erkänt och giltigt för inresa vid en yttre gräns) inte längre att behöva visum i de andra medlemsstater de vill besöka.

3.3. Ett liknande system tillämpas redan nu inom Schengengruppen.

3.4. Kommissionen noterar helt riktigt att ikraftträdandet av ovannämnda åtgärder om inresa vid de yttre gränserna inte ändrar på behovet av liknande åtgärder för de inre gränserna, vilket nu föreslagits. Om man tillämpade det ena men inte det andra, skulle en absurd situation uppstå där tredjelandsmedborgare kan resa in i en medlemsstat från tredje land genom att uppvisa ett visum som utfärdats av vilken som helst medlemsstat, samtidigt som de bara skulle kunna resa från en medlemsstat till en annan med ett visum som var utfärdat av den andra medlemsstaten. I praktiken skulle det därmed bli lättare att resa in i en medlemsstat via en yttre gräns än via en inre.

3.5. Kommittén stöder därför förslaget definition av "rätten att resa" som "rätten att överträda gemenskapens inre gränser och att resa igenom eller göra ett kort uppehåll på en medlemsstats territorium utan skyldighet att skaffa visum från den eller de medlemsstater inom vilkas territorium denna rätt utövas".

3.6. Denna definition visar tydligt att förslaget inte berör:

- Inresevillkor vid medlemsstaternas yttre gränser, vilka täcks av andra åtgärder: "visum"-förordningen, konventionen om yttre gränser, Dublin-konventionen (asylrätt)⁽¹⁾, konventionen om ett europeiskt informationssystem⁽²⁾.
- Längre vistelser, arbetstillstånd och etableringsrätt för tredjelandsmedborgare, och mer generellt invandringspolitik, som även fortsättningsvis i huvudsak kommer att vara en nationell fråga. Man bör här notera kommitténs ofta och starkt uttalade åsikt

om att unionen bör ha en gemensam invandringspolitik. I sitt yttrande i september 1994 om kommissionens meddelande om invandrings- och flyktingpolitik uppmanade man 1996 års regeringskonferens att ta upp denna fråga vid översynen av fördraget⁽³⁾.

- Kontroller vid de inre gränserna. Direktivet skulle gälla oavsett om sådana bibehålls eller inte.

3.7. Kommittén stöder draget att begränsa reserätten till de tredjelandsmedborgare som vistas i en medlemsstat lagenligt. Genom att förneka de personer som olovligt uppehåller sig i en medlemsstat denna rätt, och genom att inlemma villkor för avvisning, lindrar förslaget eventuella farhågor när det gäller direktivets eventuella konsekvenser för illegal invandring och utgör i själva verket ett instrument för att bekämpa den.

3.8. Till sist bör det noteras att direktivet inte gäller medborgare i EES-länderna. Dessa personer omfattas av gemenskapslagstiftningen och har samma rätt att resa in och uppehålla sig i en medlemsstat som EU-medborgare.

4. Reserätt för medborgare i tredje land som lagligen uppehåller sig i en medlemsstat

4.1. Då kommittén övervägt frågan om tredjelandsmedborgare som lagligen visats i en medlemsstat, har den alltid utgått från principen om lika rättigheter och möjligheter som EU-medborgare. Här innebär jämlikheten naturligtvis en gradvis men definitiv process grundad på vissa fastställda punkter, där lika rätt att resa inom unionen utgör en. Kommittén uttalade sig både 1991 och 1994 för att "medborgare som har uppehållstillstånd i en medlemsstat skall ha rätt att röra sig inom gemenskapen lika fritt som EG-medborgare. Man därför vidta omedelbara åtgärder för att avskaffa visumkrav för resor inom gemenskapen".

4.2. Kommissionen och parlamentet delar denna åsikt, och formella förslag hade i detta syfte lagts fram inför Europeiska rådets möte i Cannes i juni 1995 av den rådgivande kommittén för rasism och främlings-

(1) Konventionen om fastställande av vilken stat som skall ansvara för granskningen av en asylansökan som gjorts i en av Europeiska gemenskapens medlemsstater (Dublin, den 15 juni 1990) (se Bulletin EC 6-1990). De slutliga ratifikationerna väntas inom kort.

(2) Ännu ej publicerad.

(3) ESK:s yttrande i EGT nr C 393, 31. 12. 1994.

fientlighet som rådet upprättat ⁽¹⁾. Dessa förslag bedömdes vara nödvändiga både för fullbordandet av den inre marknaden och för att motverka diskriminering av icke EU-medborgare ⁽²⁾.

4.3. Principen om lika rättigheter understöds av den ökande tendensen att vidga begreppet "EU-medborgarskap" genom att utöka vissa rättigheter för tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd. Denna princip stöds av artikel 138d och 138e i Maastrichtfördraget som stipulerar att "varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat" har rätt att göra en framställning till Europaparlamentet eller ombudsmannen.

4.4. Bristen på lika rättigheter att resa är beklaglig, inte bara av principskäl, men också på grund av praktiska konsekvenser som medför diskriminering inom en rad områden.

4.4.1. När det gäller familjer finns det ett oräkneligt antal fall där rätten för tredjelandsmedborgare som är medlemmar i en familj med EU-medborgare att förflytta sig inom unionen begränsas av visumkrav trots sekundär lagstiftning som ger dem samma rätt till inresor och uppehålle som EU-medborgare.

4.4.2. Vidare gäller det tillträdet till den inre marknaden. Visumkrav gör det svårare för tredjelandsmedborgare att resa till en annan medlemsstat i syfte att:

- Köpa varor, något som är självklart på en enhetlig marknad.

⁽¹⁾ I den rapport till rådets möte i Cannes som framställts av den rådgivande kommissionen om rasism och främlingsfientlighet, föreslås att ministerrådet skall "ge de icke EU-medborgare som lagligen uppehåller sig på en medlemsstats territorium, och som innehar ett dokument som bevisar denna status, rätten att fritt förflytta sig inom unionen".

⁽²⁾ "En utvidgning av gemenskapens lagstiftning till att också omfatta de medborgare i tredje land, som är permanent bosatta inom en medlemsstats territorium, ter sig som ett logiskt steg i fullbordandet av den inre marknaden. Det är ologiskt att personer som deltar i gemenskapens ekonomiska utveckling, antingen som konsumenter eller som erbjudare av tjänster, inte skulle omfattas av gemenskapens lagstiftning. Detta skulle strida mot principen om fri rörlighet för personer och varor." (kapitel III, punkt 6 i den rapport som omnämns under not 1 ovan).

- Erbjuder tjänster, vilket uttryckligen tillåts av artikel 59 i Romfördraget ⁽³⁾.

- Utnyttja tjänster, vilket också är tillåtet enligt Romfördraget eftersom domstolen fastslagit att "friheten att erbjuda tjänster inbegriper friheten för dem som mottar tjänsterna att resa till en annan medlemsstat för att där utnyttja en tjänst, utan att hindras av begränsningar" ⁽⁴⁾. Med tanke på att "turister, personer som får medicinsk behandling och personer som reser av utbildnings- eller affärsskäl skall betraktas som mottagare av tjänster" ⁽⁴⁾, är omfattningen av diskrimineringen av dessa personer tydlig. Tydlig är också den ekonomiska skada som många ekonomiska aktörer och yrkesmänniskor lider eftersom mer än nio miljoner medborgare från tredje land lagligen uppehåller sig inom EU.

4.4.3. Ytterligare en svårighet finns när det gäller utstationering av tredjelandsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat och arbetar inom tjänstesektorn. De praktiska svårigheterna att få ett visum (som ofta behövs med mycket kort varsel) innebär en nackdel för företag från tredje land visavi inhemska företag och är därmed konkurrensstörande. De innebär också en nackdel för dessa löntagare på arbetsmarknaden i de länder de lever i, eftersom företag som ofta anlitar arbetskraft i tjänstesektorn kan komma att anlita personer som kommer från ett land vars medborgare inte behöver visum.

5. Rätten att resa för tredjelandsmedborgare som inte är fast bosatta i en medlemsstat

5.1. Förslaget är också utformat för att ge medborgare i tredje land som lagligen rest in i en medlemsstat rätten att resa, med eller utan visum, och för kortare tid uppehålla sig i en annan medlemsstat.

5.1.1. Om de reser in med visum, och under den tillåtna vistelsen på tre månader önskar resa till andra medlemsstater, skall detta visum enligt "visum"-

⁽³⁾ "Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen besluta att bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas även på medborgare i tredje land som tillhandahåller tjänster och som har etablerat sig inom gemenskapen." Man bör lägga märke till att denna artikel hittills ännu inte har tillämpats praktiskt.

⁽⁴⁾ Domstolsutslag av den 31 januari 1984, gemensamt käromål 286/82 och 26/83, Luisi och Carbone mot Ministero del Tesoro, rapport om av domstolen upptagna fall 1984, sid 403, stycke 16.

förordningen och konventionen om yttre gränser gälla inom hela EU.

5.1.1.1. Eftersom medlemsstaternas viseringspolitik ännu inte har harmoniserats⁽¹⁾, kan en medlemsstat ha visumkrav för en viss nationalitet, där andra medlemsstater inte har det. Till exempel måste en australiensare som vill besöka Frankrike skaffa sig ett visum; väl i Frankrike kan denne sedan besöka alla medlemsstater förutom Spanien, utan att behöva något ytterligare visum. För inresa i Spanien måste vederbörande ha ett visum utfärdat av de spanska myndigheterna.

5.1.2. För en tredjelandsmedborgare som reser in i EU utan visum finns det två möjliga scenarier:

5.1.2.1. Om ingen medlemsstat har visumkrav, kan vederbörande fritt resa under tre månader.

5.1.2.2. Om den medlemsstat vederbörande först reser in i inte har visumkrav, samtidigt som andra har det, kan vederbörande bara resa till de länder som inte har visumkrav.

5.1.3. De exempel som beskrevs under 5.1.1.1 och 5.1.2.2 kommer att fortsätta att begränsa rätten att resa (i många fall på ett helt meningslöst sätt), också efter det att direktivet trätt i kraft. Kommittén hoppas att övergångsperioden blir kort, och ber kommissionen och rådet att fullständigt harmonisera medlemsstaternas viseringspolitik så snart som möjligt.

5.1.4. Kommittén inser att det föreslagna direktivet kommer att innebära att fler nationaliteter än de som finns med på Schengengruppens förteckning kommer att kunna resa inom unionen med ett enda visum. Den "negativa" listan i "visum"-förordningen är kortare än Schengenförteckningen (exempelvis innehåller den inte många av de medlemmar i det brittiska samväldet som finns med på Schengenförteckningen). Kommittén ser detta som ett steg i rätt riktning.

5.1.5. Kommittén betonar att det för den inre marknadens funktion är viktigt att tredjelandsmedborgare som inte är bofasta, men som lagligt vistas i en medlemsstat, kan resa inom unionen. Huvuddelen av dessa resor företas i turism-, affärs-, studie- eller hälso-

vårdssyfte. Det är därför ganska enkelspårigt att se reserätten enbart som en invandringsfråga, särskilt med tanke på att "visum"-förordningen innebär man har visumkrav på många länder som inte är utvandrarländer (t ex staterna på den arabiska halvön).

6. Juridisk grund

6.1. Det tycks framgå från ovanstående att direktivet är förenligt med de målsättningar som är uppställda i artikel 7a i Romfördraget.

6.2. Till följd av detta stöder kommittén kommissionens förslag att använda artikel 100 som juridisk grund.

6.3. Det faktum att man i det föreslagna direktivet beaktar de kringåtgärder som faller under avdelning VI i Maastrichtfördraget utgör inget skäl till att låta direktivet omfatta ett vidare område än det som omfattas av Romfördraget och EU:s befogenheter. Kommittén motsätter sig därför varje försök att åberopa två olika grundpelare (den första och den tredje).

7. Kommentarer och förslag

7.1. Både för de tredjelandsmedborgare som är bofasta i en medlemsstat och de som inte är det, kommer man enligt förslaget att villkora reserätten med att vederbörande har tillräckliga medel för sitt uppehälle under den planerade tiden för genomresan eller vistelsen och för återresan till den medlemsstat de avrest ifrån eller till ett tredje land. Kommittén är villrådig inför hur denna fråga angrips i förslaget till direktiv, även när det gäller dess praktiska konsekvenser.

7.1.1. För de personer som har uppehållstillstånd i en medlemsstat anser kommittén, i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen, att uppehållstillståndet i och för sig skall ge rätt att resa, utan att detta juridiskt är underordnat villkor såsom innehav av medel för uppehälle⁽²⁾.

7.1.2. För de tredjelandsmedborgare som inte har uppehållstillstånd i en medlemsstat krävs redan att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle, liksom visum, för inresa i gemenskapen. Detta krav stipuleras för närvarande i de nationella lagstiftningarna och kommer i framtiden att omfattas av konventionen om yttre gränser. "Förutom att förklara hur vistelsen är upplagd, måste den som reser in i gemenskapen också visa att

(1) "Visum"-förordningen stipulerar en negativ lista (tredje land vars medborgare måste ha visum för inresa i en medlemsstat) och tillåter också medlemsstaterna att kräva visum för andra nationaliteter än de som finns upptagna på listan.

(2) Vissa kategorier av EU-medborgare (pensionärer och andra som inte förvärvsarbetar) måste kunna visa att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle, dock bara för att utöva sin rätt att bosätta sig och inte för att resa.

han/hon 'har tillräckliga medel för sitt uppehålle, både för den avsedda vistelsetiden och för återresan till sitt ursprungsland eller för resa till ett annat land utanför unionen där vederbörande kan vara säker på att få tillträde, eller att vederbörande på lagligt sätt kan erhålla dessa medel' ⁽¹⁾. Det framgår tydligt att uppfyllandet av detta krav skall kontrolleras där den första inresan i gemenskapen sker och att det inte finns något behov att bevisa det igen under resan inom gemenskapen."

7.1.3. Det är tydligt att en tredjelandsmedborgare som utnyttjar reserätten av en eller annan anledning kan komma att stå utan medel för sitt uppehålle. I sådana fall måste medlemsstaten vara skyddad på så vis att den personen inte har rätt till offentlig hjälp. Samtidigt är det inte möjligt att öka poliskontrollerna enbart med antagandet att personer som saknar medel för sitt uppehålle skulle försöka komma över sådana medel på olagligt sätt, eftersom detta skulle begränsa rätten att resa.

7.1.4. De flesta av Schengenländerna har redan avskaffat sina inbördes gränskontroller. Målet borde vara att alla medlemsstater skall göra samma sak. Av detta följer att kontroller av tredjelandsmedborgares rätt att resa (oavsett om de är bofasta inom unionen eller inte) bara kan utföras inom medlemsstaterna. Detta innebär att man ålägger polisen att oftare genomföra personkontroller. Detta är svårgenomförbart i vissa medlemsstater där polisen för närvarande inte har sådana befogenheter och där förslag att införa sådana befogenheter inte skulle accepteras. Dessutom vore det ologiskt, eftersom gränskontrollerna som elimineras helt enkelt då skulle ersättas med kontroller inom landet. Å andra sidan eftersom dessa kontroller inte skulle kunna utföras enligt objektiva metoder, skulle de ofrånkomligen komma att koncentreras på personer vars yttre antyder att de inte är medborgare. I praktiken skulle detta på ett obehagligt

sätt lukta rasdiskriminering och skulle gå ut över de medborgare som tillhör etniska minoriteter eller till och med över dem som till det yttre avviker från det som är typiskt för deras hemland. Detta skulle verkligen vara att avvika från den av gemenskapen sedan länge drivna linjen att eliminera alla rutiner som kan verka rasdiskriminerande, bland annat inom myndigheterna ⁽²⁾.

7.1.5. Det framgår av ovanstående att kommittén instämmer i att tredjelandsmedborgare som utnyttjar sin rätt att resa skall inneha eller lagligen kunna förvärva tillräckliga medel för sitt uppehålle under resan. Kommittén anser dock inte att detta krav förutsätter att dessa personer skall behöva bevisa detta vid något tillfälle, eftersom den därav följande ökningen av antalet poliskontroller skulle begränsa reserätten och oundvikligen ge sken av rasdiskriminering. Kommittén föreslår därför att man stryker den andra strecksatsen i artikel 3, första stycket, och hänvisningarna till denna i artikel 4, första och andra styckena. Kommittén föreslår att man i stället lägger till följande som en ny artikel: "En medborgare i tredje land som utövar rätten att resa måste ha tillräckliga medel för sitt uppehålle, både för att täcka den avsedda vistelsetiden eller genomresan och för återresa till den medlemsstat som utfärdat uppehållstillståndet eller för resa till ett land utanför unionen, där vederbörande med säkerhet kommer att få tillträde, eller kunna förvärva sådana medel på lagligt sätt. Som konsekvens av detta kan den tredjelandsmedborgare som kommer att stå utan medel för sitt uppehålle inte få någon hjälp från samhället i den medlemsstat inom vars territorium reserätten utövas."

7.2. Kommittén stöder kommissionens motiv för att inte inbegripa villkoren i utkastet till konventionen om yttre gränser, där det stipuleras att ett uppehållstillstånd måste gälla i minst ytterligare fyra månader vid tidpunkten för inresan ⁽³⁾.

7.3. Kommittén vill dra kommissionens och rådets uppmärksamhet till EES-medborgare som vistas i medlemsländerna och deras ställning. Om den inre marknaden skall innefatta EES, måste rätten att resa inom gemenskapen utsträckas till att innefatta även dess

⁽¹⁾ Konventionen om yttre gränser, artikel 7e — EGT nr C 11, 15. 1. 1994.

⁽²⁾ I sin resolution av den 27 april 1995 om rasism, främlingsfientlighet och antisemitism, anmodade parlamentet medlemsstaterna att "utbilda socialarbetare, poliser och domstolsjämstämman till att behandla minoriteter inom unionen på ett sätt som är mänskligt värdigt och att anta åtgärder för att bemöta kränkningar" (B4-0731/95, stycke 10 — EGT nr C 126, 22. 5. 1995, s. 76).

⁽³⁾ Se punkt 33 i rapporten som föregår kommissionens förslag (dok. KOM(95) 346 slutlig).

medborgare. Detta särskilt med tanke att vissa medlemsstater redan tillåter dem att fritt resa in⁽¹⁾.

7.4. Kommittén instämmer i att man måste ställa upp villkor för avvisning av tredjelandsmedborgare som saknar uppehållstillstånd eller visum, när detta erfordras.

7.5. Kommittén stödjer reglerna [artikel 3(3) och artikel 4(5)] om avvisning av tredjelandsmedborgare som "utgör ett hot mot den allmänna ordningen". Kommittén begär emellertid att begreppet "hot mot den allmänna ordningen" måste vara detsamma när det tillämpas för denna åtgärd som i direktiv 64/221/EEG, såsom det tolkats av EG-domstolen⁽²⁾.

7.6. Kommittén anser också att alla former för avvisning som täcks av direktivet uttryckligen skall ge dessa personer rätt att överklaga och rätt till juridisk representation på det sätt som stipuleras i internationella konventioner⁽³⁾ och i enlighet med direktiv 64/221/EEG.

(1) Det finns redan speciella fördrag mellan de skandinaviska länderna när det gäller fri rörlighet för personer.

(2) Rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964, EGT nr L 56, 4. 4. 1964 Domstolens utslag utesluter att medlemsstaterna gör ensidiga utvärderingar av begreppet allmän ordning utan att konsultera gemenskapens institutioner. Den fastslog också att begreppet hot mot den allmänna ordningen "förutsätter att den allmänna ordningen inte bara störs av lagöverträdelse, utan att hotet är reellt och tillräckligt allvarligt för att utgöra ett hot mot samhällets grundläggande intressen". Medlemsstaternas bör utvärdera hotets reella karaktär och grad av allvar genom kriterier som riktighet och rimlighet, så att man kan undvika att mindre lagöverträdelse får allvarliga konsekvenser såsom avvisning. (Utslag den 4 december 1974, fall 41/74, Van Duyn, i rapporten om fall inför domstolen 1974, sid 1337; utslag den 26 februari 1975 i fall 67/74, Bonsignore, i rapporten om fall inför domstolen 1975, sid 297; utslag den 28 oktober 1975 i fall 36/75, Rutili, i rapporten om fall inför domstolen 1975, sid 1219; utslag den 27 oktober 1977, fall 30/77, Bouchereau, i rapporten om fall inför domstolen 1977, sid 1999).

(3) Se artikel 13 i det internationella fördraget om medborgerliga och politiska rättigheter (Förenta nationerna, 16 december 1966).

Om vederbörande så begär, skall det vara möjligt att besväret får en tills vidare upphävande effekt.

7.7. Kommittén glädjer sig över att förslaget inte förpliktigar de personer som utnyttjar reserätten att rapportera sin vistelse på en viss medlemsstats territorium till dess myndigheter, vilket är fallet i den konvention som reglerar Schengenavtalets tillämpning. Kommittén tror att de första stegen snart kommer att tas för att på gemenskapsnivå harmonisera de åtgärder som täcks av artikel 5 i fördraget, inklusive de som gäller medborgare i en medlemsstat.

8. Slutsatser

8.1. I ljuset av ovanstående kommentarer stöder kommittén föreslaget direktiv med reservation för de förslag på ändringar som gjorts i föregående kapitel.

8.2. Kommittén anser att direktivet bör godkännas separat från direktivet om avskaffande av inre gränskontroller. Enligt vad som sagts ovan, kan reserätten utnyttjas oavsett om gränskontrollerna behålls eller inte. Dessutom medger Schengenavtalet att båda dessa möjligheter samexisterar inom gemenskapen.

8.3. Kommittén anser också att förslaget kan antas utan att man väntar på godkännande av kringåtgärderna för passage av de yttre gränserna. Kommittén anser emellertid att det föreslagna direktivet visserligen kan träda i kraft omedelbart beträffande tredjelandsmedborgare som har giltigt uppehållstillstånd inom gemenskapen, men det bör inte tillämpas på besökare i EU förrän man godkänt och genomfört diverse kringåtgärder i samband med att de yttre gränserna passeras.

8.4. Kommittén anmodar därför rådet att omedelbart godkänna förslaget, med förbehåll för de kommentarer som formulerats ovan om direktivets tillämpning, så att man kan få ett slut på en allvarig brist i den inre marknaden och garantera en oomtvistlig rättighet — dvs rätten att resa.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 94/80/EG om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare"

(96/C 153/09)

Den 7 februari 1996 beslöt rådet i enlighet med artikel 198 i Romfördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sociala frågor och familje-, utbildnings- och kulturfrågor ansvarade för det förberedande arbetet i denna fråga. Under arbetets gång utsåg Ekonomiska och sociala kommittén Vasco Cal till huvudföredragande (art. 20 i arbetsordningen).

Vid sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 29 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Förslaget till ändring av direktiv 94/80/EG innebär att hänvisningar till de nya medlemsländernas (Österrike, Finland och Sverige) olika myndighetsnivåer läggs till.

1.2. Kommittén är positiv till förslaget.

2. Allmänna iakttagelser

2.1. Kommittén noterar att det föreliggande förslaget och direktivet som skall ändras innebär tillämpning av artikel 8b i Romfördraget som säger att "varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten".

2.2. ESK påpekar att i samband med utvidgningen av rösträtten vid kommunalval måste rösträttskriterierna anpassas för att stärka medborgarnas känsla av delaktighet i EU och den europeiska medborgartanken.

2.3. Vidare understryker kommittén att det är viktigt att EU:s medborgare deltar i lokala angelägenheter och kommunalval. Sådant deltagande kan bidra till att förbättra den ömsesidiga förståelsen och till att uppmuntra medborgare i andra medlemsländer att engagera sig mer i det lokala samhällslivet, samt att upplysa myndigheter och politiska grupper om deras situation.

2.4. ESK upprepar vad som sagts i tidigare yttranden⁽¹⁾ och betonar vikten av att värna om principen att inte diskriminera gemenskapsmedborgare på grund av nationell tillhörighet. Principen slås fast i Maastrichtfördraget och bekräftas av rättspraxis⁽²⁾.

⁽¹⁾ Yttrande från den 14 september 1994 i EGT nr C 393, 31. 12. 1994.

⁽²⁾ EG-domstolens domar C-92/92 och C-362/92.

Bryssel den 29 februari 1996.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 90/539/EEG om djurhälsovillkor för handel inom gemenskapen med och för import från tredje land av fjäderfä och kläckningsägg", och
- "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 91/494/EEG om djurhälsovillkor för handel med färskt kött av fjäderfä inom gemenskapen och import av sådant kött från tredje land" ⁽¹⁾

(96/C 153/10)

Den 18 januari 1996 beslutade rådet, i enlighet med artiklarna 43 och 198 i Romfördraget att begära yttrande om ovannämnda förslagen.

Sektionen för jordbruk och fiskeri, som ansvarade för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 8 februari 1996. Föredragande var Leif Nielsen.

Vid sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 29 februari) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande genom majoritetsbeslut med 2 motröster och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Med direktiv 90/539/EEG och direktiv 91/494/EEG infördes veterinära föreskrifter för att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar hos fjäderfä i samband med transport inom EU eller införsel från tredje land av fjäderfä, kläckningsägg eller färskt kött av fjäderfä. Reglerna omfattar i princip alla smittsamma sjukdomar som kan drabba fjäderfä. Det handlar dock främst om hälsovillkor i handeln med fjäderfä, kläckningsägg eller färskt kött av fjäderfä då dessa sänds från medlemsstater eller områden som tillämpar vaccination mot newcastlesjuka till områden med icke-vaccinationsstatus.

1.2. De två direktiven skulle ha setts över senast den 31 december 1994 i fråga om artikel 12, 4 stycket och artikel 3a, 1 stycket, mot bakgrund av de harmoniserade standarderna för vaccin mot newcastlesjuka. Föreliggande ändringsförslag skall ses mot denna bakgrund. De syftar till att förenkla befintliga hälsoföreskrifter och har möjliggjorts genom kommissionens beslut nr 93/152/EEG om harmoniserade standarder för vacciner.

1.3. Det föreslås att kommissionen skall kunna kräva karantän eller isolering i maximalt två månader i samband med import av fjäderfä och kläckningsägg från tredje land. Kommissionen föreslår dock samtidigt att man skall tillåta avvikelser från införselreglerna under vissa angivna villkor.

1.4. Slutligen föreslås att strutsar, som hittills omfattats av undantagsreglerna för mindre partier av fjäderfä där större delen av handeln är icke-kommersiell, skall omfattas av de allmänna reglerna till följd av sjukdomsrisken.

2. Allmänna iakttagelser

2.1. Av sanitära, produktionsekonomiska och handelspolitiska skäl förordar kommittén att harmoniseringen av veterinära regler fortsättningsvis skall ske på en högre nivå. I sitt yttrande av den 31 maj 1989 om de nuvarande direktiven, betonade kommittén nödvändigheten av att fastställa en allmän ram för hela djurhälspolitik och begärde att kommissionen skulle utarbeta ett förslag till ramdirektiv för en övergripande veterinärpolitisk strategi inom EU. I ljuset av de erfarenheter som gjorts och inför den förestående utvärderingen av EU i Central- och Östeuropa är kommitténs uppfattning att detta behov kvarstår.

2.2. Mot bakgrund av de frister som kvarstår i direktiven anser kommittén att kommissionen, rådet och medlemsstaterna skall försöka fastställa realistiska frister samt försöka respektera dem. De ständiga problemen med att hålla tidsfrister skapar en bristande respekt för gällande regler bland myndigheter och andra berörda. Denna brist på respekt kan få allvarliga konsekvenser, särskilt på djurhälsoområdet.

2.3. När det gäller direktiv 90/539/EEG beklagar kommittén för övrigt att det är mycket svårt och tidskrävande att få en överblick över den nuvarande rättsliga situationen och de föreslagna ändringar som följer av tidigare korrigeringar. Kommittén anmodar därför rådet att försöka göra sammanställda texter

(1) EGT nr C 15, 20. 1. 1996, s. 13-15.

tillgängliga för intresserade, eventuellt på elektronisk väg.

2.4. Newcastlejukan är en allvarlig infektionssjukdom hos fjäderfä, som förutom att överföras vid direktkontakt också kan vara luftburen på kortare avstånd. Sjukdomen bekämpas enligt direktiv 92/66/EEG genom slakt. Direktivet tillåter dessutom förebyggande vaccination. Danmark, Irland, Nordirland, Finland och Sverige har valt linjen att inte vaccinera och fått denna status godkänd. Direktiv 92/66/EEG tillåter dessutom nödvaccination i syfte att hindra alltför snabb spridning av sjukdomen.

2.5. Kommittén anser att man bör verka för att hela EU skall ha icke-vaccinationsstatus för att på så sätt få slut på uppdelningen av EU i två områden. Det bör dock erkännas att de praktiska möjligheterna att åstadkomma detta inte ligger inom en överskådlig framtid.

2.6. Rådet har också bekräftat denna målsättning om bekämpning av sjukdomarna genom att anta direktiv 92/66/EEG om gemenskapsåtgärder mot newcastlesjukan och 92/40/EEG om gemenskapsåtgärder mot hönsinfluensa.

2.7. Kommittén erkänner att kommissionens beslut nr 93/152/EEG om harmoniserade standarder för användade av vaccin inom rutinmässiga vaccinationsprogram möjliggör en förenkling av vissa djurhälsoregler.

2.8. Det aktuella förslaget rör i högsta grad de djurhälsovillkor som gäller vid införsel från tredje land av fjäderfä och produkter därav. Kommittén anser det vara av avgörande betydelse att denna import inte hotar EU:s veterinära standard eller djurhälsostandard.

2.9. Med tanke på den förestående utvidgningen av EU i Central- och Östeuropa är det viktigt att kommissionen redan nu skaffar sig kunskaper om sjukdomssituationen i dessa länder och försäkras om att dessa länder administrativt och produktionsmässigt kan uppfylla EU:s veterinära krav efter det att de blivit medlemmar i EU.

2.10. Kommittén anmodar vidare kommissionen att se till att lagstiftningen och de officiella systemen för kontroll och godkännande av tillsatser i foder i ursprungslandet åtminstone motsvarar EU:s regler.

3. Särskilda iakttagelser

3.1. Vid fastställandet av kriterier för användande av vaccin mot newcastlesjukan måste man garantera att levande och försvagade samt inaktiverade vacciner

uppfyller vissa fastställda villkor. Detta till trots kvarstår risken för spridning av sjukdomen från vaccinerade djur. Det är således vetenskapligt fastslaget att virulenta virusstammar kan överföras till, föröka sig i, spridas från och därmed förekomma hos till synes friska djur som vaccinerats på vederbörligt sätt. I områden där newcastlesjukan inte förekommer är den mest effektiva metoden därför att hindra att smittan förs in i ett område, en gård eller en flock.

Även om vaccination är önskvärd och rekommenderas, kan den under inga omständigheter betraktas som ett alternativ till en korrekt drift av och hygien i hönserierna.

3.2. Upphävandet av de särskilda villkoren i artikel 12, stycke 1b, i direktiv 90/539/EEG om sändning av dagsgamla kycklingar från medlemsstater eller områden som vaccinerar mot newcastlesjukan till nedlemsstater eller områden som inte vaccinerar kan i vissa avseenden ifrågasättas. I praktiken föreligger här flera osäkerhetsmoment, bland annat risken för bristande respekt för gällande regler och risken för överföring av sjukdomen från exempelvis dagsgamla kycklingar. Det bör därför finnas krav på att man på kläkningsanstalter gör en skarp åtskillnad på ruvning och kläckning av kycklingar som vaccineras och de som inte vaccineras.

3.3. Förhållandena med avseende på vertikal överföring av vaccinvirus är inte tillräckligt klarlagda ännu. Förutsatt att man håller en tillräcklig hygien tycks det bara föreligga begränsad risk för vertikal överföring av newcastlesjukan. Mot denna bakgrund kan man som föreslagits avskaffa det hittillsvarande kravet i artikel 12, första stycket, om kläckningsägg.

3.4. Det är fullt berättigat att låta strutsar omfattas av de strängare reglerna om kontroll av ursprungsbesättning, oavsett om det är fråga om mindre partier eller inte. Eftersom strutsar föds upp utomhus är de utsatta för större risker och deras sjukdomsmönster är mindre känt.

3.5. Kommittén instämmer i kommissionens förslag om att den skall kunna besluta om två månaders karantänvistelse eller isolering för fjäderfä, kläckningsägg eller kycklingar från dessa ägg som importerats från tredje land.

3.6. Förslaget att kommissionen skall kunna bortse från de allmänna reglerna i artiklarna 20-24 i direktiv 90/539/EEG vid import från tredje land grundar kommissionen på att den vill ha möjligheten att kunna ta hänsyn till särskilda situationer. Kommittén kräver här att denna möjlighet används på ett sådant sätt att den

inte underminerar respekten från högre nivåer för EU:s veterinära regler.

3.7. Kommittén rekommenderar strikta åtgärder som användningen av kontroldjur i en fjäderfäbesättning.

3.8. Upphävandet av bestämmelserna i artikel 3a i direktiv 91/494/EEG, 1 och 6 strecksatserna, om sändning av färskt kött av fjäderfä anser vi vara en acceptabel konsekvens av de harmoniserade standarderna för användande av vaccin.

Bryssel den 29 februari 1996.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Carlos FERRER

BILAGA

till yttrandet från Ekonomiska och sociala kommittén

Följande text i sektionens yttrande skrevs om genom att man under debattens gång antog ett ändringsförslag:

Punkt 2.5

”Sektionen anser att man bör verka för att hela EU skall ha enhetlig status på skälig nivå för att på så sätt få slut på uppdelningen av EU i två områden; ett med vaccinationsstatus och ett med icke-vaccinationsstatus.”

Resultat av omröstningen

För: 25, emot: 12, nedlagda: 7.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Förslag till rådets direktiv för gemenskapsåtgärder för kontroll av vanlig svinpest" (kodifierad version),
- "Förslag till rådets direktiv om icke önskvärda ämnen och produkter i djurfoder" (kodifierad version), och
- "Förslag till rådets förordning (EG) om en gemensam organisation av marknaden för mjölk och mjölkprodukter" (kodifierad version)

(96/C 153/11)

Den 30 januari 1996 beslutade rådet, enligt artiklarna 43 och 198 i Romfördraget, att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslagen.

Sektionen för jordbruk och fiskeri, som ansvarat för kommitténs arbete i frågan, antog yttrandet den 8 februari 1996. Föredragande var Michael P. Strauss.

Under sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 28 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Kommittén samtycker till kommissionens förslag att införa följande i gemenskapens regelsystem:

- rådets direktiv för gemenskapsåtgärder för kontroll av vanlig svinpest (95/0298 CNS);
- rådets direktiv om icke önskvärda ämnen och produkter i djurfoder (95/0299 CNS);
- rådets förordning (EG) om en gemensam organisation av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (95/0300 CNS).

2. Yttranden om de ursprungliga förslagen till direktiv och förordning har tidigare utarbetats av kommittén⁽¹⁾.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

⁽¹⁾ Finns inte på svenska, övers. anm., EGT nr C 227, 10. 10. 1979.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till rådets förordning (EG) om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna" (kodifierad version)

(96/C 153/12)

Den 30 januari 1996 beslutade rådet i enlighet med artiklarna 43 och 198 i Romfördraget att begära yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk och fiskeri, som ansvarade för kommitténs arbete i frågan, antog sitt yttrande den 8 februari 1996. Föredragande var Jesús Muñoz Guardado.

Under sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 28 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

Kommittén stöder kommissionens initiativ att kodifiera rådets förordning (EEG) nr 3094/86 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna, vilken sedan den antogs har ändrats vid flera tillfällen.

Den konstaterar att förslaget innebär en ändring av ett tidigare kodifieringsförslag som lades fram den 20 juni 1991, vilket till dags dato inte har behandlats av rådet.

Kommittén anmodar därför rådet att snarast anta detta förslag för att möta kraven från de verksamma i sektorn på att få tillgång till lättläsliga texter.

Bryssel den 28 februari 1996.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Förslag till rådets direktiv om saluföring av potatisplantor" (kodifierad version),
- "Förslag till rådets direktiv om saluföring av sockerbetsfrön" (kodifierad version),
- "Förslag till rådets direktiv om saluföring av frön från oljeväxter och fiberplantor" (kodifierad version), och
- "Förslag till rådets direktiv om saluföring av foderväxtfrön" (kodifierad version)

(96/C 153/13)

Den 30 januari 1996 beslutade rådet i enlighet med artiklarna 43 och 198 i Romfördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslagen.

Sektionen för jordbruk och fiskeri som var ansvarig för arbetet i frågan godkände sitt yttrande den 8 februari 1996. Föredragande var Antoon Stokkers.

Vid sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 28 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Kommittén instämmer med kommissionens förslag om kodifiering av:

- Rådets direktiv om saluföring av potatisplantor;
- Rådets direktiv om saluföring av sockerbetsfrön;
- Rådets direktiv om saluföring av frön från oljeväxter och fiberplantor;
- Rådets direktiv om saluföring av foderväxtfrön;

2. Kommittén har avgivit yttranden om de ursprungliga förslagen till dessa direktiv i dokumenten CES 104/64 och CES 509/68.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Förslag till rådets direktiv om saluföring av grönsaksfrön" (kodifierad version),
- "Förslag till rådets direktiv om saluföring av spannmålsutsäde" (kodifierad version), och
- "Förslag till rådets direktiv om en gemensam förteckning över varieteter av jordbruksgrödor" (kodifierad version)

(96/C 153/14)

Den 30 januari 1996 beslutade rådet i enlighet med artiklarna 43 och 198 i Romfördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslagen.

Sektionen för jordbruk och fiskeri fick i uppdrag att förbereda kommitténs arbete i frågan och antog sitt yttrande den 8 februari 1996. Föredragande var José Bento Gonçalves.

Vid sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 28 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1. Kommissionens förslag syftar till att på ett systematiskt sätt kodifiera olika lagtexter om saluföringen av fröer och utsäde inom EU, och svarar därmed mot de krav på förenkling och en mer överskådlig gemenskapslagstiftning som framförts av gemenskapens instanser.

Som en följd av dessa krav fattade kommissionen i april 1987 ett beslut om att genomföra en kodifiering av lagar senast efter den tionde ändringen för att göra gemenskapens lagstiftning tydligare och lättare att förstå för användarna.

2. Allmänna synpunkter

2.1. De nya, kodifierade direktiven byter alltså ut vissa äldre texter som ESK redan avgivit yttranden om. Innehållet i texterna har dock inte ändrats. Eventuella ändringar som kan ske vid en kodifiering gäller bara formen.

2.2. Det kodifierade direktivet kommer att utgöra en värdefull grund för de juridiska anpassningar som kan visa sig bli nödvändiga i framtiden.

3. Särskilda synpunkter

3.1. Det första förslaget syftar till att systematisera kodifieringen av lagtexter om saluföring av grönsaksfrön (dok. 95/0320 CNS). Produktionen av grönsaksfrön är betydelsefull för EU:s jordbruk, vilket motiverar en ökad kvalitet på dessa frön och en mer produktiv

grönsaksodling inom gemenskapen genom att medlemsstaterna tillämpar enhetliga regler som är så stränga som möjligt.

3.2. Det andra förslaget (dok. 95/0321 CNS) syftar till att systematisera kodifieringen av lagtexter om saluföring av spannmålsutsäde. Om spannmålsodling skall få tillfredsställande resultat eller inte beror i stor utsträckning på användningen av lämpligt utsäde. En mer produktiv spannmålsodling inom gemenskapen kan uppnås genom att medlemsstaterna tillämpar enhetliga regler som är så stränga som möjligt, vilket garanterar en hög utsädeskvalitet.

3.3. Det tredje förslaget (dok. 95/0322 CNS) syftar till att utifrån nationella förteckningar skapa en gemensam förteckning över varieteter av följande jordbruksgrödor: betor, foderväxter, spannmål, potatis-, olje- och fiberväxter. Detta för att förbättra marknadens överskådlighet och rationalitet.

3.4. Direktivet gäller inte de varieteter vars frön eller plantor bevisligen är avsedda för export till tredje land.

4. Slutsatser

4.1. Kommittén godkänner kommissionens förslag till:

- rådets direktiv om saluföring av grönsaksfrön;
- rådets direktiv om saluföring av spannmålsutsäde;

— rådets direktiv om en gemensam förteckning över varieteter av jordbruksgrödor.

4.2. Kodifieringsprincipen svarar för övrigt mot ett krav som framförts av Ekonomiska och sociala kommittén.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2075/92 om den gemensamma organisationen av marknaden för råttobak och om fastställande av garantitröskeln för bladttobak per ttobakssort för skördarna 1996 och 1997" ⁽¹⁾

(96/C 153/15)

Den 18 januari 1996 beslöt rådet att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén, enligt artiklarna 43 och 198 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen om ovannämnda förslag.

Ekonomiska och sociala kommittén beslöt att utse Vassilis Zarkinos till huvudföredragande med ansvar för att förbereda kommitténs arbete i ämnet.

Vid sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 29 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén utan röster emot och med 24 nedlagda röster följande yttrande.

1. Inledning

Kommissionen föreslår rådet att man ska fastställa garantitrösklar för bladttobak för skördarna 1996 och 1997, så att odlarna skall kunna planera sin produktion i god tid.

Kommissionen föreslår också en ändring av den grundläggande förordningen (EEG 2075/92) för att medlemsstaterna skall kunna överföra vissa garantitröskelkvantiteter från en grupp av ttobakssorter till en annan utan att det får ekonomiska konsekvenser.

Kommissionens mål är att införa ett visst mått av flexibilitet i garantitröskelsystemet, för att man skall kunna ta hänsyn till oförutsägbara svängningar i efterfrågan på marknaden.

2. Allmänna synpunkter

2.1. Tobak är en ettårig gröda vars produktionsprocess inleds på vintern med att man arrenderar mark, införskaffar utrustning och gör i ordning radsåningsmaskinerna. Eftersom bestämmelserna för denna sektor medverkar till produktion av en bestämd kvantitet per

producent, är det uppenbart att procucenten kan planera sin produktion och undvika olönsam verksamhet och meningslösa utgifter först när han vet vilka kvoterna är. Av samma skäl förutsätter alla förhandlingar mellan producenter och handlare om odlingskontrakt att producenternas kvot är känd.

2.2. ESK har fått bekräftat att producenterna blev informerade om sina kvoter mycket sent med avseende på räkenskapsåret 1995, (i slutet av maj). Detta ledde till protester från producenterna och deras organisationer vilket i sin tur fick rådet och kommissionen att medge att fördelningen av kvoter måste äga rum i god tid.

2.3. Det är ESK:s uppfattning att kommissionens förslag till garantitrösklar för 1996 och 1997 är ett steg i rätt riktning, men en försening avseende räkenskapsåret 1996 är nu oundviklig. Förordning (EG) nr 1066/95 föreskriver att medlemsstaterna skall tillkännage sina bekräftade kvoter senast den 31 januari för skördeåret i fråga.

Kommissionens förslag antogs den 27 november 1995, men på grund av en olycklig försening av beslutsprocessen på EU-nivå, kommer kvoterna att tillkännages för sent ännu ett år, med negativa effekter för producenterna och sektorn i allmänhet som följd.

⁽¹⁾ EGT nr C 30, 3. 2. 1996, s. 6.

2.4. Om marknadsförhållandena kräver en justering av garantitrösklarna för 1997 anser ESK att beslutsprocessen måste vara slutförd den 31 december 1996, för att kvoterna skall kunna tilldelas producenterna i god tid.

2.5. Slutligen anser ESK att kommissionens nya förslag om framtida strategier inom tobakssektorn (ett förslag som skall läggas fram före den 1 april 1996) måste innehålla en strategi för sektorn i stort med målet att anpassa produktionen efter marknadens behov och förbättra dess kvalitet och organisation. Detta bör man göra med beaktande av tobaksodlingens betydelse för vissa EU-regioners ekonomi och sociala struktur, och likaså skall man tillämpa den gemenskapliga preferensen.

3. Särskilda synpunkter

3.1. Kommittén ser också positivt på andra delen av kommissionens förslag, även om den anser att bestämmelserna som reglerar tobakssektorn kännetecknas av osmidighet vad gäller justeringen av garantitrösklarna.

3.2. Kommittén noterar att enligt kommissionens definitiva siffror för 1994 års skörd uppgick den totala tobaksproduktionen inom EU till 327 916 ton.

Beaktar man att rådet hade fastställt den sammanlagda EU-kvoten som berättigar till bidrag till 350 000 ton ser man att den slutliga mängden tobak som levererades och erhöll bidrag var 22 084 ton mindre (6,3 % av totalkvoten) och sektorn sparade därmed in totalt 64 miljoner ecu. För 1993 års skörd rådde en liknande situation.

3.3. Kommittén anser att när man tillämpar principen om finansiell neutralitet på en vara som det råder ett stort underskott i produktionen av, behövs det en viss flexibilitet vid fastställandet av kvoterna. Systemets rigiditet innebär nämligen att där finns bestämmelser som till och med förhindrar att man tar alla de medel i anspråk som avsatts för tobakssektorn.

3.4. ESK bedömer att på grund av differentieringen av de bidrag som ges de olika grupperna av tobakssorter garanterar inte överföringen av samma kvantiteter från en grupp till en annan finansiell neutralitet. För att man skall uppnå detta måste överföringen av kvantiteter vara likvärdig.

Bryssel den 29 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avslogs under debatten.

Punkterna 3.3 och 3.4

Punkterna stryks.

Motivering

Beträffande punkt 3.3 är det helt oriktigt att hävda att det råder stort underskott på produkten "tobak". Det föreligger i själva verket ett stort överskott på tobak och tobaksprodukter. Även bortsett från detta är det oriktigt att påstå att det rör sig om "rigiditet" i systemet om de medel som anslås till sektorn inte förbrukas.

Resultat av omröstningen

För: 29, emot: 32, nedlagda: 22.

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om
"Enhetliga regler för direktinvesteringar"**

(96/C 153/16)

Den 6 juli 1995 beslöt Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "Enhetliga regler för direktinvesteringar".

Sektionen för externa relationer, handels- och utvecklingspolitik, som ansvarat för kommitténs förberedande arbete i denna fråga, antog sitt yttrande den 13 februari 1996. Föredragande var Vasco Cal.

Vid sin 333:e plenarsession den 28-29 februari 1996 (sammanträdet den 28 februari 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

0. Sammanfattning och slutsatser

Direktinvesteringarnas ökande betydelse i den ekonomiska internationaliseringsprocessen och i relationerna mellan nationella och regionala ekonomier har inte motsvarats av anpassningar av de internationella reglerna, och har inte heller åtföljts av en ansvarsfördelning.

Ekonomiska och sociala kommittén skulle helst se att Världshandelsorganisationen (WTO) framförhandlar ett multilateralt investeringsavtal. Med tanke på att Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) redan har påbörjat förhandlingar anser kommittén emellertid att gemenskapen och dess medlemsstater bör delta aktivt i förhandlingarna, utan att för den skull glömma bort behovet av ett framtida WTO-avtal.

I ett multilateralt investeringsavtal bör definitionen av investering vara vidare än den aktuella definitionen av utländska direktinvesteringar så att den även omfattar andra typer av kapitalförflyttningar, som är fallet inom EU. Klausulen för regional ekonomisk integration bör även framdeles låta EU-länder fortsätta att vidareutveckla den ekonomiska integrationen och liberaliseringen utan att de hotas av klausulen om mest gynnad nation (MGN). Procedurerna för reglering av tvister bör också göras förenliga med procedurerna i WTO och med redan befintliga instrument för tvistemål mellan investerare och stater. Vissa federala och lokala organ i de avtalsslutande länderna bör omfattas av avtalet så att de osäkerhetsfaktorer som nu finns elimineras. Principen om nationell behandling bör respekteras men man bör även känna till undantag och förbehåll. Denna omvända diskriminering mot landets egna bolag bör inte heller vara tillåten, som är fallet med exempelvis "frizoner för export". Bättre disciplin bör eftersträvas när det gäller användningen av skatteincitament och direkta incitament för att

locka till sig direktinvesteringar som har återverkningar även på finansiering från värdländerna.

Tillfället bör också utnyttjas att sätta gränser för försöken att locka till sig utländska direktinvesteringar med hjälp av låga arbetsstandarder, något som inte skall sammanblandas med låga lönelägen som kan bero på olikartade ekonomiska och sociala förhållanden. OECD:s riktlinjer för multinationella företag, som skall förnyas i år har, trots att de är frivilliga, tillämpats och respekterats av ett stort antal företag när det gäller exempelvis miljö- och konsumentskydd. Principerna i riktlinjerna bör behållas i det multilaterala investeringsavtalet och därigenom på ett positivt sätt bidra till framtida förhandlingar på WTO-nivå.

1. Inledning

1.1. *Den ökande betydelsen av utländska direktinvesteringar*

1.1.1. Inflödet av utländska direktinvesteringar uppgår nu till ett belopp som överstiger nivåerna före recessionen 1991/1992 och nådde 1994 ett nytt rekord, då de uppgick till 225 miljarder dollar. Uppskattningen av utflödet skiljer sig avsevärt på grund av definitionen av utländska direktinvesteringar och bokföringsprocedurer (se bilaga för de senaste siffrorna från Förenta nationernas konferens om handel och utveckling (UNCTAD) i rapporten "Världens investeringar 1995" (World Investment Report 1995).

Ökningen av utländska direktinvesteringar har både varit en orsak till och en konsekvens av den ökande integrationen av världsekonomin. Under de senaste sex åren har medeltalet för utländska direktinvesteringar legat på 170 miljarder dollar, nästan dubbelt så högt som de föregående sex åren (91 miljarder dollar mellan 1983 och 1988).

De utländska direktinvesteringarnas tillväxttakt har varit högre än den internationella handelsvolymens och i nivå med ökningen av bankkrediter och portföljinvesteringar.

De ackumulerade utländska direktinvesteringarna uppgick i början av 1995 till 2 600 miljarder dollar. De är koncentrerade till i-länderna, men utvecklingsländernas andel ökar nu snabbt.

1.1.2. EU är ursprungsområde för nästan hälften och målområde för omkring 40 % av de totala utländska direktinvesteringarna i världen, om man räknar in flödet inom gemenskapen som svarar för ca 15 % av totalbeloppet (siffrorna avser perioden 1989-1994). Dessa procenttal minskar emellertid som en funktion av att EU:s utländska direktinvesteringar i absoluta tal sedan 1990 minskar i förhållande till totalbeloppet i världen. I USA har man däremot åter nått upp till 1990 års nivåer. De utländska direktinvesteringarna med ursprung i EU har ännu inte nått upp till 1990 års nivåer och, vilket är ännu viktigare, unionen är knappast alls representerad i det område där dessa investeringar ökat mest, nämligen Sydostasien.

1.1.3. Trots att de små och medelstora företagens verksamhet blir allt mer internationell och trots att de gör en betydande del utländska direktinvesteringar (beräknad till 10-15 % av världsvolymen), har de multinationella företagens betydelse ökat allt mer. Deras antal har ökat från 7 000 på 70-talet till ungefär 40 000 i mitten på 90-talet. 1992 hade de multinationella företagens dotterbolag en internationell försäljningsvolym på 5,2 biljoner dollar, alltså mer än världshandelsvolymen. Man räknar för övrigt med att 40 % av världshandeln utgörs av transaktionerna inom denna grupp.

Det har skett en mycket markant utveckling vad gäller sysselsättningen: de multinationella företagen sysselsätter direkt ungefär 73 miljoner arbetstagare (vilket motsvarar ungefär 10 % av världens arbetstillfällen utanför jordbruket) och man beräknar dessutom att antalet indirekta arbetstillfällen är lika stort som de direkta.

1.1.4. Förutom till OECD-länderna har de utländska direktinvesteringarna koncentrerats till Kina (ungefär 40 % av andelen utanför OECD under 1994), Singapore, Malaysia, Mexico (som under tiden blivit medlem i OECD), Argentina, Indonesien, Thailand, Hongkong, Ungern och Brasilien. Här får de fem främsta mottagarländerna ungefär 63 % av de utländska direktinvesteringarna och de tio främsta mer än 77 %, medan de 45 lägst utvecklade länderna endast mottagit 1 % av de utländska direktinvesteringar som riktats till utvecklingsländer. För övrigt har direktinvesteringarna från Asien och i synnerhet från Hongkong (med omkring

21 miljarder 1994) ständigt ökat de senaste åren och har framförallt riktats mot de andra länderna i samma område.

1.2. *De internationella reglerna för utländska direktinvesteringar*

1.2.1. På internationell nivå ansvarar WTO (Världshandelsorganisationen) för vissa frågor som är direkt eller indirekt kopplade till de utländska direktinvesteringarna (inom ramen för GATS — det allmänna tjänstehandelsavtalet — och inom ramen för TRIM — handelsrelaterade investeringsåtgärder). Men trots att förslag har lagts fram på området har ännu ingen överenskommelse nåtts, som skulle göra det möjligt för WTO att ta itu med frågorna om utländska direktinvesteringar.

1.2.2. Understrykas bör att det inom OECD, som omfattar 26 av världens mest utvecklade länder, finns tre instrument för att reglera de utländska direktinvesteringarna: två lagar om avreglering (en om kapitalrörelser och en om löpande osynliga transaktioner), som syftar till att avlägsna de restriktioner som slår mot de löpande kapitaltransaktionerna och de löpande osynliga transaktioner som är upptagna på lagarnas specifika listor, samt det s k instrumentet för nationell behandling.

Lagen om avreglering av kapitalrörelser gäller perioden före etableringen och reglerar möjligheten för medborgare utanför mottagarlandet att starta ekonomisk verksamhet i mottagarlandet. Medlemsstaterna förpliktar sig att inte införa några andra begränsande åtgärder än dem som finns i bilagan till tillämplig lagtext (bilaga per land), och förbinder sig dessutom att på bästa sätt verka för att efter hand undanröja begränsningarna för de utländska direktinvesteringarnas kapitalrörelser.

Efter etableringen regleras medlemsländernas behandling av utländska företag av ovannämnda instrument; detta gäller även vid nyinvesteringar av redan etablerade företag. Detta instrument lägger fast principerna för nationell behandling och en successiv avveckling av undantagen för tillämpning av denna behandling, utan att det därför har lagarnas tvingande karaktär.

1.2.3. I avsaknad av ett multilateralt instrument, som garanterar en hög skyddsnivå för investerarna och deras respektive investeringar, har många länder slutit bilaterala överenskommelser om säljfrämjande åtgärder och ömsesidigt skydd för investeringar; det finns för närvarande ca 900 sådana överenskommelser i världen och de berör omkring 150 länder.

Dessa överenskommelser innehåller tvingande åtgärder för att skapa gynnsamma villkor för investeringar från en investerare i en avtalslutande medlemsstat på en annan medlemsstats territorium, och garanterar ömsesidigt gynnsammast möjliga behandling för investerarna.

De garanterar vidare skydd och total säkerhet för redan gjorda investeringar, vilket bland annat gör det omöjligt för de två medlemsstaterna att förstatliga, exproprierar eller vidta andra liknande åtgärder, utom när det är för det allmännas bästa och i så fall med lämplig, snabb och effektiv kompensation, liksom med respekt för den nationella lagstiftningen.

Vidare ingår klausuler om kapitalöverföring och reglering av tvister mellan de avtalsslutande parterna, liksom mellan investerarna och en av de avtalsslutande parterna.

1.2.4. Den europeiska energistadgan, en överenskommelse undertecknad av 51 länder och EU, utgör den första multilaterala överenskommelsen och innehåller en samling bestämmelser om främjande och skydd av investeringar.

Enligt fördraget om europeiska energistadgan — det första fördraget för att genomföra den europeiska stadgan — skall utländska investerare som redan etablerat sig behandlas på det sätt som är gynnsammast av följande två: som nationella företag eller som företag från mest gynnad nation. Bestämmelserna omfattar för övrigt vissa aspekter av anställning av nyckelpersoner, kapitalöverföring och kompensation vid expropriering eller förluster på grund av krig och andra konflikter.

Fördraget innebär dessutom ett åtagande att göra "största möjliga ansträngningar" för att ge företag som vill investera samma behandling som i investeringslandet. Men först vid ett senare datum (senast under 1997) kommer ett förbud mot begränsningar i den nationella behandlingen av företag som gör utländska direktinvesteringar.

1.2.5. En ekonomisk integrationsprocess pågår i många delar av världen. Det finns för närvarande ett sextiototal överenskommelser på regional nivå; de ställer villkor som styr inte bara villkoren för handelsutbytet inom detta område, utan också villkoren för utländska direktinvesteringar mellan deltagarländerna.

EU och länderna i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet (AVS-länderna) har dessutom i Lomékonventionen ett speciellt kapitel som handlar om säljfrämjande åtgärder, skydd, finansiering och kapitalrörelser, liksom om betalning och etablering. Därmed har man slagit fast principen om behandling som mest gynnad nation.

2. Allmänna synpunkter

2.1. *Det dubbla tillvägagångssättet*

2.1.1. I april 1995 erkände EU:s ministerråd att det låg i gemenskapens och dess medlemsstaters intresse att aktivt verka för att multilaterala regler upprättas och att dessa regler skall innefatta stränga normer för avreglering och skydd för utländska direktinvesteringar.

Därför ville rådet att förhandlingar så fort som möjligt skulle starta inom OECD i samarbete med gemenskapen och dess medlemsstater om att utarbeta en multilateral överenskommelse om investeringar till vilken icke-medlemsländer skulle kunna associera sig. Rådet föreslog också att man inom WTO skulle börja arbeta på att senare upprätta ett multilateralt ramverk.

2.1.2. Den 20 oktober i fjol lades rådets riktlinjeförslag fram om att gemenskapen och medlemsstaterna skulle delta i förhandlingarna som organiserats inom ramen för OECD om en multilateral överenskommelse om investeringar, och dessa förslag antogs av rådet i november.

2.1.3. WTO har varken de befogenheter eller de resurser som krävs för att påbörja arbetet med en verklig multilateral överenskommelse, och detta kommer att kunna rättas till först genom ministermötet i Singapore mot slutet av 1996.

2.1.4. Det ligger i EU:s intresse att påskynda arbetet inom WTO genom att föreslå att man förstärker dess resurser (mänskligt, tekniskt och ekonomiskt), precis som ESK rekommenderade i sitt yttrande om effekterna av överenskommelserna vid Uruguayrundan (Dok. CES 1028/94, föredragande: Giesecke).

Om man dessutom redan nu sätter igång med det förberedande arbetet i samarbete med WTO:s sekretariat skulle man få en bättre kunskap om hur länder som inte är medlemmar i OECD ställer sig till dessa frågor, och därigenom kunna lägga grunden till en verkligt multilateral investeringsram.

2.1.5. Ekonomiska och sociala kommittén skulle föredra att en multilateral överenskommelse om investeringar förhandlades fram på WTO-nivå. Men eftersom OECD:s förhandlingar redan har börjat, anser kommittén att EU och dess medlemsstater bör delta aktivt i dem och att man vid förhandlingen tar största möjliga hänsyn till nödvändigheten av att kommande överenskommelser görs på WTO-nivå för att därigenom undvika dubbelarbete. En överenskommelse som är begränsad till OECD-området skulle förstärka tendensen med utländska direktinvesteringar koncentrerade till OECD-området.

2.2. *Ramar och mål för överenskommelsen på OECD-nivå*

2.2.1. I maj 1995 beslöt OECD:s ministerråd att omedelbart starta förhandlingar inom ramen för OECD för att nå fram till en multilateral överenskommelse om investeringar före ministermötet (i maj) 1997.

2.2.2. Genom detta beslut har ministrarna inom OECD slagit fast att trots att OECD består av de länder i världen som har den mest kompletta samlingen multilaterala investeringsregler var det nödvändigt att lösa vissa problem som lämnats därhän i de nuvarande texterna: frågan om åtgärder som vidtas på icke-federal nivå i federala stater, preferensbehandlingen av länder som är medlemmar i regionala ekonomiska organisationer, nationell behandling under företableringsfasen och deltagande av enskilda investerare när man fastställer vilka investeringar som måste avregleras.

2.2.3. För övrigt skall det nya avtalet beröra områden som inte täcks av de instrument som OECD förfogar över: åtgärder för att underlätta nyckelpersoners rörlighet på det tekniska området, de allmänna och privata monopolens uppträdande, konsumentskydd, privatiseringspolitiken där nationella regler råder, liksom investeringsfrämjande åtgärder.

2.2.4. I sista hand är denna överenskommelse ett tillfälle att minska restriktionerna för utländska direktinvesteringar inom vissa verksamhetsområden, som transporter, kommunikationer och naturtillgångar och att förenkla utvärderingsprocesserna för förslag till investeringar.

2.2.5. När OECD tar itu med dessa förhandlingar har man redan kunskap om hur man går till väga genom tidigare erfarenhet i ämnet, både inom OECD:s sekretariat och de två kommittéerna med sakkunniga (kommittén för internationella investeringar och multinationella företag och kommittén för kapitalrörelser och osynliga transaktioner). En förhandlingsgrupp har upprättats. Den skall informera de två ovannämnda kommittéerna om sitt arbete. Likaså har olika redaktionsgrupper bildats (investeringskydd, behandling av investerare, tvistreglering).

3. Särskilda synpunkter

3.1. *Andra frågor som skall diskuteras vid förhandlingarna*

3.1.1. Definition av investeringar

3.1.1.1. De instrument som finns inom OECD definierar utländska direktinvesteringar som något som är grundat i företagen och som syftar till stabila relationer. Denna definition är ibland förknippad med tillgången till minst 10 % av den existerande rösträtten. Dessa definitioner täcker inte portföljinvesteringarna och inte heller områden som immaterialrätt och koncessioner (immateriella anläggningstillgångar).

3.1.1.2. Med tanke på avregleringen av andra typer av kapitalrörelser, som redan har genomförts unilateralt,

och med tanke på den allt större betydelsen man tillmäter immaterialrätten, blir det kanske nödvändigt att på gemenskapsnivå bredda definition av investeringar. Emellertid skulle en sådan breddning kunna göra det ännu svårare att nå den höga avregleringsnivån man strävar mot och skapa olika problem vad gäller de nödvändiga skydden för investeringar.

3.1.1.3. Däremot skulle en breddning av definitionen kunna bidra till att man inom avtalets ram lättare accepterar skyddsåtgärder rörande betalningsbalansen och den monetära politiken. Det skulle vara positivt för en eventuell utvidgning av avtalet till länder som inte är medlemmar i OECD, eftersom dessa frågor är gemensamma för de flesta utvecklingsländer.

Dessa skyddsklausuler har man förutsett i Romfördraget, och trots att man inte preciserat under vilka förhållanden man kan behöva tillämpa dem och trots att de inte är tillämpliga på de länder som deltar i etapp III i den ekonomiska och monetära unionen, vore det bra om man kunde lämna denna möjlighet öppen.

3.1.2. Klausulen om ekonomisk och regional integration (REIO)

3.1.2.1. Denna klausul (som föreskriver undantag från tillämpningen av klausulen om mest gynnad nation vid regional ekonomisk integration) är av stor betydelse för gemenskapen, eftersom den tillåter medlemsstaterna att fullfölja och fördjupa sin integrations- och avregleringsprocess utan att avtalsslutande tredje part (som inte är medlemmar i den regionala överenskommelsen om integration) automatiskt kan dra nytta av fördelarna med denna integration. Klausulen bör formuleras mycket noggrant med tanke på att alla krav som följer av avtalet inte skall omfattas.

3.1.2.2. Förenade staterna har, trots att landet undertecknat klausuler av detta slag (till exempel artikel XXIV i GATT-avtalet och artikel V i GATS-avtalet), reserverat sig mot artikel 25 i Energistadgan och mot klausulen om regional ekonomisk integration i den multilaterala överenskommelsen om investeringar. Trots de svårigheter som skulle kunna följa efter att en sådan klausul antagits, är detta inte acceptabelt, med tanke på att de amerikanska företag som etablerats i Europa betraktas som europeiska företag och åtnjuter samma rättigheter som dessa och är bland de första att dra nytta av fördelarna med den europeiska integrationsprocessen.

3.1.3. Procedurer för reglering av tvister

3.1.3.1. De multilaterala överenskommelserna förutsätter vanligen mekanismer för reglering av tvister för att snabbt och effektivt hitta ett sätt att lösa tvister på mellan ett företag och en stat eller mellan två stater.

Med tanke på de speciella omständigheterna bör möjligheten att delta i detta slags mekanism utsträckas till fackföreningarna som ibland skulle kunna vara berörd part vid reglering av tvister. Men i allmänhet, och i linje med GATT-reglerna, bör alla parter som kan bevisa intresse i frågan kunna höras, vilket skulle kunna innefatta arbetsgivarorganisationer och till och med konsumentorganisationer.

3.1.3.2. WTO och Världsbanken är de två exempel som man vanligen hänvisar till på detta område. Vad WTO beträffar har man i enlighet med GATT-avtalet skapat instrument som kan tjäna som modeller för hur tvister mellan stater skall lösas, också inom ramen för multilaterala investeringsöverenskommelser. Världsbanken har utvecklat en mekanism för att reglera tvister mellan investerare och staten: ICSID (Internationella centret för reglering av tvister rörande investeringar). Systemet upprättades genom Washingtonkonventionen 1965. Trots att dessa två exempel är de mest kända finns det andra regleringsinstrument för tvister, som också används i de bilaterala överenskommelserna, som mekanismerna inom UNCITRAL (Förenta nationernas kommission om internationell handelsrätt) och ICC (Internationella handelskammaren).

3.1.3.3. Kommittén anser att den mekanism som skall användas vid multilaterala investeringsavtal bör vara förenlig med den mekanism som skapats inom WTO vad beträffar tvister mellan stater. När det gäller tvister mellan investerare och staten är det särskilt viktigt att på grundval av de instrument som finns och utan att mottagarlandets intressen skadas garantera investerarna största möjliga antal möjligheter att försvara sina intressen, för att på så sätt höja skydds- och säkerhetsnivåerna för investeringar, vilket är viktigt för att främja utvecklingen av dessa.

3.1.4. Tillämpningen på organ under federal nivå i medlemsstaterna

3.1.4.1. Målet att låta multilaterala överenskommelser även omfatta investeringar på branschnivå bör gå hand i hand med att man också tillämpar överenskommelsen på nivåer under den federala för avtal med federala stater. Avtalets nytta skulle kunna bli starkt begränsad om myndigheter på lägre än federal nivå och på lokal nivå inte anser sig tvungna att följa avtalet.

3.1.4.2. Denna fråga är av yttersta vikt för att förhandlingarna skall ha framgång ur gemenskapssynpunkt. Förenta staterna har ju redan visat hur de uppfattar resultatet av förhandlingarna om den europeiska energistadgan: landet har ännu inte undertecknat den.

3.1.5. Undantag för tillämpningen av nationell behandling

3.1.5.1. Dessa undantag bör kunna göras enbart om det gäller den allmänna ordningen, folkhälsan och statens säkerhet.

3.1.5.2. Listan på undantag och reservationer bör publiceras så att de ekonomiska aktörernas planering underlättas.

3.1.5.3. De avtalsslutande parterna bör förbinda sig att inte införa nya undantag eller reservationer (klausuler om "standstill"), och tidsplanen för att ta bort de undantag och reservationer som finns bör räkna med de avtalsslutande parternas speciella situation.

3.1.5.4. Tillämpningen av principen om nationell behandling vid privatisering och monopol inom den offentliga sektorn är en av de känsligaste frågorna i förhandlingarna, eftersom utgångsläget är olika i olika länder. På det hela taget skulle emellertid förhandlingarna kunna visa på intresset för att starta debatter om konkurrenspolitik på internationell nivå.

3.1.5.5. Frågan om "industriella frizoner för export" bör likaledes tas upp vid förhandlingarna så att man begränsar ett överdrivet användande av dem från de avtalsslutande parternas sida. För övrigt bör också omvänd diskriminering förbjudas, då utländska företag gynnas på bekostnad av nationella företag.

3.1.6. Klausulen om mest gynnad nation

3.1.6.1. Klausulen om mest gynnad nation skall göra det möjligt att tillämpa de villkor som gäller för investerare och investeringar från den stat som får den mest gynnsamma behandlingen. De bilaterala överenskommelserna räknar med möjligheten att tillämpa klausulen om mest gynnad nation som ett alternativ till den nationella behandlingen, vilket garanterar investerarna den mest gynnsamma behandlingen: den som ges tredje land eller den som ges medborgarna i mottagarlandet.

3.1.6.2. Lösningen vad beträffar multilaterala överenskommelser om investeringar bör vara att använda de regler i de bilaterala överenskommelserna som är mest gynnsamma för investerarna och deras investeringar, inte bara vid denna typ av klausul utan också på andra områden.

3.1.7. Skatteincitament och andra direkta incitament

3.1.7.1. Många länder tillämpar system med skatteincitament och direkta incitament för att dra till sig utländska direktinvesteringar, vilket ibland leder till bristande klarhet och ofullständig information om de

verkliga kostnaderna och till och med kan leda till problem med snedvriden konkurrens, både på den inhemska marknaden och på världsmarknaden.

Att alltför mycket lita till skatteincitament och undantagsbestämmelser för kapital förvärrar problemen med statlig finansiering och ökar orättvisorna i beskattningen, eftersom det lägger större bördor på löntagare och konsumenterna.

3.1.7.2. Strävan efter striktare regler på detta område, i enlighet med övnskommelsen om subventioner vid GATT-förhandlingarna, bör åtföljas av en analys av alla andra frågor som rör beslut om lokalisering av utländska direktinvesteringar.

3.1.7.3. När det gäller korruptionen kan man passa på att infoga de riktlinjer i överenskommelsen som redan har godkänts på OECD-nivå i fråga om otillbörliga handlingar, och göra dessa riktlinjer tvingande.

3.2. *Utländska direktinvesteringar och sysselsättningen*

3.2.1. En av de viktigaste frågorna i samband med utländska direktinvesteringar är frågan om sysselsättning. OECD har gjort en rad studier om förhållandet mellan utländska direktinvesteringar och sysselsättningen. Vissa länder fruktar nämligen att utlokaliseringen av många multinationella företag skall ge en oåterkallelig minskning av sysselsättningen i många företags ursprungsländer.

Ännu har inga definitiva slutsatser kunnat dras av dessa studier.

3.2.2. Förhållandet utländska direktinvesteringar/arbetsrättsliga bestämmelser varierar beroende på ekonomiska, politiska och moraliska överväganden. Utarbetandet av arbetsrättsliga bestämmelser har två syften: att främja respekten för mänskliga rättigheter och arbetarnas och fackföreningarnas grundläggande rättigheter och att rättsfästa rättvisa handelsregler.

Å ena sidan kan man konstatera att de arbetsrättsliga bestämmelserna påverkar beslutet om utländska direktinvesteringar, till exempel när det gäller utlokalisering. Men omvänt kan man också notera att etableringen och organisationen av arbetet i de multinationella företagen får återverkningar på dessa bestämmelser och kan bidra till att höja kompetensnivån bland arbetarna i värdländerna, vilket de analyser visar som OECD har gjort beträffande de arbetsrättsliga bestämmelserna och utländska direktinvesteringar.

Man bör hursomhelst motverka att en liberala arbetsrättsliga bestämmelser används som lockbete för utländska direktinvesteringar.

3.2.3. Den pågående internationaliseringen av ekonomin har påverkat resursernas rörlighet och medfört en viss internationalisering av arbetsmarknaden, trots bristande geografisk rörlighet hos arbetskraften.

Å andra sidan har de modernaste administrationsmetoderna och de moraliska kraven på de multinationella företagens "image" och namn lett till att även filialerna fått ett system med delaktighet i förvaltningen liknande det som finns i moderbolagen.

Följaktligen kan man fråga sig om internationaliseringen medför att de arbetsrättsliga bestämmelserna skärps eller mildras.

3.2.4. Diverse nya undersökningar visar att det i allmänhet inte är lägre lönekostnader genom lägre pris på arbetskraft som är den mest avgörande faktorn i valet av lokalisering av de multinationella företagens verksamhet, fastän detta är en faktor som beaktas mer i vissa branscher än i andra. De multinationella företagen måste räkna med andra faktorer (tillgång till varu- och tjänstemarknader, tillgång till produktionsfaktorer, organisation av produktionen på internationell nivå, leveranser, infrastruktur, förmåga att följa med i den teknologiska utvecklingen, nivå på utbildning och yrkesutbildning, beskattning, möjligheter att lägga ut på entreprenad, villkor för friställningar och franchising etc.). Dessutom uppgår lönekostnaderna till en allt mindre del av produktionskostnaderna, till och med vid arbetsintensiv verksamhet.

3.2.5. En av fördelarna med att förhandla en överenskommelse inom ramen för OECD är att det finns "vägledande principer för OECD vad gäller de multinationella företagen", som trots att de inte är tvingande, till stor del tillämpas och respekteras av många företag och att dessa företag blir allt fler, särskilt som många andra, mindre företag blir allt mer internationella, i synnerhet vad handeln beträffar.

Principerna i OECD:s riktlinjer för multinationella företag bör inlemmas i det multilaterala investeringsavtalet så att de därigenom på ett positivt sätt kan bidra till framtida förhandlingar på WTO-nivå.

Dessa "vägledande principer" omfattar förutom klausulerna om sysselsättning och industriella relationer klausuler om miljöskydd och konsumentskydd som också skulle kunna integreras i det multilaterala investeringsavtalet.

3.2.6. Depågående förhandlingarna har hittills karakteriserats av en brist på öppenhet och information gentemot de viktigaste mottagarna — arbetsgivarna, fackföreningarna och konsumenterna. Även om informationen också på gemenskapsnivå är begränsad, erkänner man nyttan med samarbetet mellan kommissionen och Ekonomiska och sociala kommittén genom detta yttrande på

eget initiativ och konstaterar att kommissionen är öppen för förslag från arbetsmarknadens parter och andra representanter för medborgarna. Detsamma borde gälla grupper som fackföreningarnas rådgivande kommitté (Trade Union Advisory Committee) och näringslivets och industrins rådgivande kommitté (Business and Industry Advisory Committee), eftersom dessa har erkänts av OECD.

Bryssel den 28 februari 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER
