

# Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 125

fyrtiofemte årgången

27 maj 2002

Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning	Sida
	I <i>Meddelanden</i>	
	.....	
	II <i>Förberedande rättsakter</i>	
	<b>Ekonomiska och sociala kommittén</b>	
	<b>389:e plenarsession, 20 och 21 mars 2002</b>	
2002/C 125/01	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om konsumentskyddet inom Europeiska unionen" (KOM(2001) 531 slutlig) .....	1
2002/C 125/02	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 70/156/EEG och 80/1268/EEG med avseende på koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning hos N <sub>1</sub> -fordon" (KOM(2001) 543 slutlig – 2001/0255 COD) .....	6
2002/C 125/03	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser" (KOM(2001) 335 slutlig — 2001/0140 COD) .....	8

Pris: 22,00 EUR

SV

(Fortsättning på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2002/C 125/04	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2236/95 om allmänna regler för gemenskapens finansiella stöd på området för transeuropeiska nät" (KOM(2001) 545 slutlig – 2001/0226 COD) .....	13
2002/C 125/05	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen" (KOM(2001) 695 slutlig – 2001/0282 COD) ..	14
2002/C 125/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens statistiska program 2003–2007" (KOM(2001) 683 slutlig – 2001/0281 COD) .....	17
2002/C 125/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Hospicearbete – ett exempel på volontärverksamhet i Europa" .....	19
2002/C 125/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat" (KOM(2001) 447 slutlig – 2001/0182 CNS) .....	28
2002/C 125/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Ersättning till brottsoffer" (KOM(2001) 536 slutlig) .....	31
2002/C 125/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Strategiskt partnerskap EU-Ryssland: vad blir nästa steg?" .....	39
2002/C 125/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar" (KOM(2001) 366 slutlig) .....	44
2002/C 125/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ekonomiska och sociala kommitténs bidrag till de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik 2002" .....	56
2002/C 125/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Styrelseformerna i EU – Vitbok" (KOM(2001) 428 slutlig) .....	61
2002/C 125/14	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG" (KOM(2001) 182 slutlig – 2001/0180 COD) .....	69

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2002/C 125/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser" (KOM(2002) 7 slutlig – 2002/0013 COD) .....	74
2002/C 125/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1692/96/EG om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet" (KOM(2001) 544 slutlig – 2001/0229 COD) .....	75
2002/C 125/17	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Euroländernas ekonomiska politik: likheter och skillnader, resultat och lärdomar" .....	79
2002/C 125/18	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Framtiden för den gemensamma jordbrukspolitiken" .....	87
2002/C 125/19	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Små och medelstora företags gemenskapsrättsliga status" .....	100
2002/C 125/20	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Europeiska kommissionens begäran att kommittén skall utarbeta ett förberedande yttrande om kommissionens meddelande 'En bättre och enklare lagstiftning'" (KOM(2001) 726 slutlig) .....	105
2002/C 125/21	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll" .....	112

## II

(Förberedande rättsakter)

## EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

### Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om konsumentskyddet inom Europeiska unionen"

(KOM(2001) 531 slutlig)

(2002/C 125/01)

Den 4 oktober 2001 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om konsumentskyddet inom Europeiska unionen"

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 mars 2002. Föredragande var Ann Davison.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 52 röster för, 3 röster emot och 1 nedlagd röst.

#### 1. Inledning

1.1. Europeiska kommissionen antog en grönbok om konsumentskyddet i Europeiska unionen den 2 oktober 2001. Syftet med grönboken är att inleda ett omfattande offentligt samråd om den framtida inriktningen för konsumentskyddet inom EU när det gäller affärsmetoder, och särskilt om olika alternativ för att få handeln mellan företag och konsumenter att fungera bättre på den inre marknaden. De konsumentskyddsaspekter som avses är regleringen av konsumenternas ekonomiska intressen i samband med marknadsföring, reklam, betalning och service efter försäljning, utom hälso- och säkerhetsfrågor och andra marknadsföringsfrågor.

1.2. I grönboken gör kommissionen en analys som visar att befintliga EU-bestämmelser om konsumentskydd är otillräckliga för att möta utmaningarna på en marknad i snabb förändring. Bland annat har oklarhet om vilka nationella konsumentskyddsbestämmelser som gäller och den begränsade räckvidden hos EU:s konsumentskyddslagstiftning fått till följd att konsumenterna inte vågar göra direkta transaktioner över gränserna, och att företagen, särskilt små och medelstora, tvekar att erbjuda varor och tjänster över hela EU. "Konsumen-

ternas inre marknad" har i dag inte uppnått sin potential och är inte heller i takt med utvecklingen av den inre marknaden för transaktioner mellan företag.

1.3. Kommissionen medger att situationen inte är ny. Den anser dock det nu krävs ytterligare åtgärder för att fullborda den inre marknaden för konsumenter med hänsyn till införandet av euron, e-handel, utvidgningen och den politiska insikten att den inre marknads konsumentdimension måste förstärkas och EU föras närmare sina medborgare.

1.4. Kommissionens mål är att uppnå en ökad grad av harmonisering av bestämmelserna om affärsmetoderna mellan företag och konsumenter på de områden där det finns hinder för gränsöverskridande handel mellan företag och konsumenter. Sådan lagstiftning om konsumentavtal som kräver detaljerad lagstiftning behandlas inte här.

1.5. Kommissionen har inbjudit alla berörda parter att framföra sina synpunkter på grönboken och har anordnat en hearing där dess idéer allmänt sett fick ett positivt mottagande.

1.6. Det viktigaste avgörandet gäller vilken metod som krävs för att uppnå ökad harmonisering. Det finns huvudsakligen två alternativ:

- Ett "särskilt tillvägagångssätt" som bygger på att en rad ytterligare direktiv antas, vilket är den metod som oftast har använts under de två senaste årtiondena.
- Ett "blandat tillvägagångssätt" grundat på ett omfattande ramdirektiv som vid behov kompletteras med riktade direktiv.

1.7. En viktig fråga är direktivets tillämpningsområde om man väljer det andra alternativet. Grönboken erbjuder ett val mellan begreppen "god affärssed" och "vilsledande och bedrägliga metoder". Båda begreppen har en viss grund i gällande EU-lagstiftning.

1.8. I detta sammanhang framförs också nya idéer om att utnyttja självreglering för införande av affärskoder inom en rättslig ram. Kommissionen anser att ett ramdirektiv skulle kunna göra det möjligt att arbeta mot en effektiv självreglering i hela EU när det gäller konsumentskydd.

1.9. Slutligen utvecklas i grönboken idéer om en bättre övervakning av konsumenternas rättigheter vid handel mellan företag och konsumenter. För närvarande finns det ingen rättslig ram för mellanstatligt samarbete mellan tillsynsorgan med ansvar för konsumenträttigheter i medlemsstaterna. Det förs också en diskussion om att inrätta ett system för samarbete mellan nationella konsumentskyddsorgan för att hjälpa konsumenterna att hävda sina rättigheter i andra EU-medlemsstater.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionen initiativ, som delvis avspeglar kommitténs förslag om att förenkla lagstiftningen och öka engagemanget i konsumentskyddsfrågor<sup>(1)</sup>. Titeln på grönboken är något missledande, eftersom den omfattar endast kommersiell praxis. Dessutom bör de tankegångar som förs fram i den klargöras ytterligare. ESK instämmer dock i att konsumenternas och småföretagens engagemang på inre marknaden<sup>(2)</sup> bör uppmuntras och att det är ett förnuftigt mål att förbättra tillsynen.

2.2. Kommittén ser ett visst utrymme för förenkling och konsolidering av gällande lagstiftning – utan att äventyra konsumentskyddet. EU-lagstiftningens ibland uppsplittrade och alltför detaljerade karaktär visar att det krävs en lagstiftningsreform parallellt med införandet av ny lagstiftning. Tidsdelningsdirektivet blev till exempel snabbt föråldrat och kryphål uppstod. Eftersom den föreslagna förordningen om säljfrämjande åtgärder utgör en form av branschlagstiftning föreslår kommittén att samrådet om idéerna i grönboken påskyndas. På så sätt skulle principen om samreglering och en generalklausul kunna fastställas innan arbetet med säljfrämjande åtgärder slutförts, och dessutom skulle en ordentlig samordning kunna ske mellan dessa två. Det är viktigt att undvika en period av oklarhet och juridisk osäkerhet.

2.3. ESK har utforskat de olika alternativen för självreglering och samreglering och anser att ett allmänt krav på god affärssed skulle kunna utgöra grunden för en mer flexibel syn på den närmare utformningen av konsumentskyddet på detta område; dock inte för avtalslagstiftningen. Kommittén stöder därför det mer allmänna förslaget snarare än en begränsning till vilsledande och bedrägliga metoder. EU har redan en modell i form av ett direktiv om allmän produktsäkerhet och vilsledande reklam, och Sverige följer med framgång denna modell. Det är möjligt att definiera "god" eller "skälig" (fairness). "Skälig" har till exempel definierats i samband med direktivet om oskäliga avtalsvillkor och i OECD:s riktlinjer om e-handel.

2.4. Kommittén vill dock framhålla att förslaget om ett ramdirektiv och en generalklausul inte kan bedömas enbart utifrån grönboken. Kommissionen har ännu inte preciserat hur detta lagstiftningssystem skulle fungera på gemenskapsnivå. Syftet bör vara en förenkling snarare än en stor mängd ytterligare lagstiftning. Framför allt krävs ytterligare detaljer om vilka mekanismer som behövs för att garantera en enhetlig tillämpning och likvärdiga marknadsvillkor i hela EU. Kommittén föreslår att man utnyttjar artikel 153. Kommittén hänvisar till bristen på samordnad EU-forskning om konsumentfrågor och skulle vilja se att detta ämne tas upp inom det nya ramprogrammet för forskning.

2.5. ESK välkomnar möjligheten att i större utsträckning använda självreglering i samband med denna nya metod för reglering av affärsmetoder. Uppförandekoder som företagen frivilligt kan ansluta sig till är värdefulla under förutsättning att

<sup>(1)</sup> ESK:s yttrande om förenkling, EGT C 48, 21.2.2002.

<sup>(2)</sup> Se även det yttrande om säljfrämjande aktiviteter som ESK lägger fram inom kort.

— uppförandekoderna eller koderna för god praxis är av hög kvalitet och koncentrerade till definitionen av god praxis inom ramdirektivets tillämpningsområde,

- statliga myndigheter och konsumentorganisationer övervakar efterlevnaden,
- uppförandekoderna är förbundna med mekanismer för att söka rättelse,
- överträdelse från de berörda sida av självregleringsreglerna behandlas på ett fullgott sätt.

2.6. Kommittén värdesätter att man i den nya metoden fäster större vikt vid att undvika avvikande tolkning av befintlig och framtida lagstiftning genom icke-bindande praktisk vägledning på ett användarvänligt språk till förmån för konsument, företag, domare och tillsynsmyndigheter. Tillsynskommitténs roll måste klargöras ytterligare.

2.6.1. ESK vänder sig mot tanken att denna vägledning skulle kunna användas för att utöka lagstiftningen via en kommitté. ESK framhåller att den officiella tolkningen av direktiv eller förordningar är de nationella domstolarnas och i sista instans EG-domstolens exklusiva behörighet. På sikt är målet att skapa en överskådlig samling konsumenträttigheter baserade på ramdirektivet.

2.7. För att säkerställa att huvudparterna – företagen och konsumenterna – är helt och fullt engagerade och att det övriga civila samhället vid behov deltar, föreslår kommittén också att dialogen mellan producenter och konsumenter klargörs inom ramen för den nya generalklausulen om god affärsed, nämligen i definitionen av riktlinjerna för att tolka och tillämpa "hård" och "mjuk" lagstiftning. Det krävs betalning eller forskningsstöd för att säkerställa att alla aktörer deltar fullt ut.

2.7.1. ESK vill ta sitt ansvar för att främja dialogen mellan producenter och konsumenter och ber regeringarna att säkerställa att konsumenterna är representerade på ett balanserat och tillfredsställande sätt i kommittén.

2.7.2. ESK betonar att aktörernas deltagande kan vara ett komplement till men aldrig ersätta ett demokratiskt styre. Teknisk "effektivitet" eller "konsekvens" kan inte ersätta demokratisk kontroll. Denna synpunkt framförs i Europaparlamentets betänkande om kommissionens vitbok "Styrelseformerna i EU" (A5-0399/2001 slutlig, 15.11.2001).

2.8. Kommittén förespråkar en mycket mer långtgående harmonisering och anser att konsumentskyddet i enlighet med artikel 153 bör vara på högsta möjliga nivå.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1. Kommissionen ber om specifika svar på vissa precisa frågor. Kommittén vill bidra till diskussionen av varje huvudfråga.

3.2. Den första frågan gäller nyckelfaktorerna för en generalklausul, de allmänna kriterierna och huvudbestämmelserna för att reglera affärsmetoder.

3.2.1. Kommittén instämmer i att en generalklausul som innehåller en rättslig norm är ett flexibelt och lämpligt instrument för att vägleda marknadsföringsbruk på ett mycket dynamiskt område som befinner sig i konstant utveckling och förändring.

3.2.2. Det bör påpekas att begreppet "skälig" (fairness) innefattar god affäretik och att självregleringskoder kan ge tolkningsvägledning i detta avseende.

Det bör också innefatta krav på förmedling av tydlig och relevant information före ingående av avtal.

3.2.3. Generalklausulen bör kompletteras med en rad definitioner av affärsmetoder som skall betraktas som oskäliga.

3.2.3.1 Det gäller bland annat följande:

- Uppmaning till eller överseende med olagligt uppträdande.
- Vilsledande presentation, inklusive ogrundade påståenden.
- Utnyttjande (missbruk) av barns godtrogenhet.
- Påtvingad försäljning (översändande av ej beställda varor).

Företeckningen skall inte ses som komplett och kan ändras vid behov.

3.2.4. Exempel på oskäliga affärsmetoder är att marknadsföra mjölkersättningprodukter som ett bättre alternativ än modersmjölk, vilsleda konsumenter om besparingar med att byta tjänsteleverantör och felaktiga råd om vilka arbeten som krävs.



3.2.5. Den rättsliga ramen skulle ge en utgångspunkt för att skydda sårbara konsumenter, till exempel genom att ge kraft åt frivillig klassificering/filtrering och system på Internet som skyddar barn genom att upptäcka och ta bort skadligt innehåll, som kommittén har visat när ut till barn i stor omfattning<sup>(1)</sup>. Den skulle också innefatta säkerhetsmeddelanden och system för att förhindra att pedofiler tar Internetkontakt med barn samt förhindra barnpornografi på Internet.

3.2.6. Det bör också ingå en "grå" förteckning över metoder som kräver särskild vaksamhet eftersom de skulle kunna innebära oskäliga affärsmetoder under vissa särskilda omständigheter. Det behövs riktlinjer för bland annat följande:

- Hänsyn till hälso- och säkerhetsföreskrifter.
- Utförsäljning och reaförsäljning.
- Påståenden om miljöpåverkan.
- Säljfrämjande lotterier och tävlingar.
- Finansiella och icke-finansiella investeringserbjudanden.

3.2.7. Exempel på gråzoner där koder skulle kunna vara till nytta är utdelning av vinster/ priser med dolda kostnader, betallinjer för att sälja information eller underhållning via Internet, reklam för varumärken riktad till barn – särskilt för sötsaker och läskedrycker – i skolor via undervisningsmaterial, och när upprepade beställningar av varor eller tjänster accepteras från äldre personer som är uppenbart förvirrade. Flera länder har självreglering för betallinjer. Det brittiska organet ICSTIS har visat att hälften av alla Internetrelaterade klagomål som de fick in under 2000 gällde nedladdningar som gjorts av barn. I en undersökning som nyligen gjordes av European Research into Consumer Affaires (ERICA) och Landesakademie i Niederösterreich uppgav en fjärdedel av de engelska barnen och en sjättedel av de österrikiska barnen att de hade köpt något via Internet eller att de hade betalat för spel eller underhållning.

3.3. Den andra huvudfrågan är om det bör införas ett underlag för självreglering i ramdirektivet.

3.3.1. ESK instämmer i att självreglering är viktigt för att definiera rättvis (fair) handel och god marknadsföringssed inom en rättslig ram. I detta perspektiv välkomnar kommittén att ett underlag för självreglering förs in i ramdirektivet.

Näringsidkare som ansluter sig till en kod och därefter inte efterlever den bör föreläggas böter.

3.4. Den tredje huvudfrågan är om det bör utvecklas icke-bindande praktisk vägledning.

3.4.1. ESK stöder idén om att ramdirektivet skall kompletteras med rekommendationer antagna av kommissionen, med icke-bindande praktiska riktlinjer som tolkar direktivet och andra bestämmelser och specifika direktiv på ett klart och användarvänligt språk.

3.4.2. Ramdirektivet bör på ett mycket precist sätt ange riktlinjernas tillämpningsområde. Det bör också anges klart i ramdirektivet att dessa riktlinjer, som offentliggörs via rekommendationer från kommissionen, inte ersätter enskilda direktiv och förordningar när dessa fyller ett behov. De får inte heller inverka negativt på den ovan nämnda förteckningen över oskäliga metoder.

3.5. Den sista huvudfrågan är om aktörerna har en uppgift vid utvecklingen av icke-bindande rättslig vägledning.

3.5.1. Kommittén välkomnar ett ökat deltagande för företagarorganisationer och konsumentorganisationer i den process som leder till beslut om regler och politiska riktlinjer för konsumentskyddet, under förutsättning att institutionaliseringen av "dialogen" varken underminerar rättstatsprincipen eller den representativa demokratins principer och bärande element.

3.5.2. Ramdirektivet bör därför definiera kriteriet för ovan nämnda organisationers representation och hur det tillsynsorgan som ansvarar för att främja dialogen och utforma normer och bestämmelser och för deras tolkning skall vara uppbyggt och fungera.

3.5.3. Slutligen bör det i ramdirektivet tydligt anges att utarbetandet av riktlinjer aldrig får utesluta möjligheten att lösa en eventuell tvist i domstol eller via andra tvistlösningskanaler.

<sup>(1)</sup> ESK:s yttrande om "Ett program för skydd av barn på Internet", som citerar en undersökning genomförd av European Research into Consumer Affaires (ERICA), Landesakademie i Niederösterreich och den grekiska konsumentorganisationen (EKATO), inom ramen för EU:s handlingsplan för Internet; EGT C 48, 21.2.2002.

#### 4. Tillsyn

4.1. Kommissionen har arbetat hårt för att få den befintliga konsumentlagstiftningen att fungera i praktiken och för att förbättra konsumenternas rättsliga skydd vid klagomål som gäller handel över gränserna – men problemen kvarstår. Skiftande tillsyn är ett hinder för lojal konkurrens och en effektivt fungerande inre marknad, och det är också otillfredsställande för konsumenterna. Kommittén beklagar också att det har förekommit omotiverade förseningar vid medlemsstaternas genomförande av konsumentlagstiftningen. Medlemsstaterna måste införliva lagstiftningen snabbare. Kommittén välkomnar därför förslaget om att anordna regelbundna möten med regeringarna om dessa frågor och att inrätta centrala nationella kontaktpunkter för tillsynsfrågor. Transnationella kontakter mellan lokala tillsynsmyndigheter bör också uppmuntras.

4.2. Ett problem som måste lösas snarast är att många medlemsstater saknar ett centralt tillsynsorgan. Det bör krävas att medlemsstaterna, när de underrättar kommissionen om sin nationella lagstiftning för genomförande av EU-lagstiftning, skall ge detaljerade uppgifter om sina tillsynsorgan tillsammans med en beskrivning av de sanktioner som stadgas i den nationella lagstiftningen. Sanktionerna bör vara harmoniserade och effektiva. För att öka samordningen bör man införa ett rullande program för översyn av medlemsstaternas tillämpning och kontroll av efterlevnaden av EU:s konsumentskyddsdirektiv för personalutbyte och för gemensam övervakning.

4.3. Kommittén har tidigare efterlyst utökat samarbete mellan tillsynstjänstemän över hela EU och ser det som uppmuntrande att det informella nätverket för tillsynstjänstemän IMSN-EU inrättades 1999. Det kan vara värdefullt för tillsynsmyndigheterna att utbyta detaljerad information om pågående fall i det egna landet, bland annat via en gemensam

webbplats. Medlemsstaterna bör vara förpliktigade att bistå varandras tillsynsorgan om de ber om upplysningar (som redan är offentliga) om företag vars huvudkontor eller huvudverksamhet lyder under deras jurisdiktion.

4.4. Kommissionen bör överväga att fastställa EU-miniminnormer för tillsyn som är baserade på en rad nyckelprinciper, bland annat effektivitet och oberoende, och som övervakas av kommissionen. ESK förespråkar inte enhetliga tillsynsnormer i hela EU, eftersom det skulle kunna leda till en minsta gemensam nämnare snarare än till en allmän nivåhöjning. Betoningen bör ligga på effektiva revisionsförfaranden för att säkerställa i stort sett motsvarande resultat, och inte på enskilda tekniska metoder. Kommissionen bör också göra en återkommande utvärdering av samreglerings- och självregleringssystemen vartannat eller vart tredje år, utarbeta en rapport om erfarenheterna av självreglering i medlemsstaterna och föreslå förbättringar.

4.5. Åtgärder för att hjälpa enskilda konsumenter att få ersättning via EEJ-NET osv. bör stärkas. Kommissionen bör överväga att införa en resultatavla om genomförandet av konsumentlagstiftningen, i likhet med den resultatavla som används av generaldirektoratet för den inre marknaden.

4.6. Det finns också ett behov av att utöka utbildningen av europeiska konsumenter så att de själva kan hävda sina rättigheter. ESK beklagar att kommissionen tenderar att begränsa begreppet "konsumentskydd" till enbart "ekonomiska intressen". Information och utbildning är också mycket viktigt, särskild för missgynnade grupper. Informationssamhällets utveckling bör utnyttjas så att fler konsumenter får tillgång till information, men man får inte bortse från behoven bland dem som inte har regelbunden tillgång. ESK hoppas att kommissionens förslag skall leda till en säkrare finansiering av konsumentupplysning på EU-nivå och i samarbetsprogram på EU-nivå som genomförs av konsumentorganisationer.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS



**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 70/156/EEG och 80/1268/EEG med avseende på koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning hos N<sub>1</sub>-fordon"**

(KOM(2001) 543 slutlig – 2001/0255 COD)

(2002/C 125/02)

Den 27 november 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 mars 2002. Föredragande var Sergio Colombo.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 55 röster för och 5 nedlagda röster.

## 1. Syftet med förslaget

1.1. Förslagets syfte är att utvidga de harmoniserade normer för bränsleförbrukning hos och koldioxidutsläpp från fordon i kategori M<sub>1</sub> (personbilar) som finns i direktiv 1999/100/EG om ändring av direktiv 70/156/EEG och direktiv 80/1268/EEG, så att de även omfattar fordon i kategori N<sub>1</sub> (lätta kommersiella fordon).

1.2. Det är uppenbart att huvudsyftet med förslaget är att förbereda särskilda åtgärder på transportområdet som skall minska koldioxidutsläppen och bränsleförbrukningen för att skydda miljön.

## 2. Förslagets målgrupp

2.1. Målgruppen för detta förslag är lätta kommersiella fordon (N<sub>1</sub>) med en sammanlagd vikt som inte överstiger 3,5 ton. Denna kategori omfattar ett brett spektrum av fordonstyper, allt ifrån mindre transportfordon som bygger på personbilschassin, terränggående personbilar (SUV) och minibussar (MPV) till pickuper och större skåpbilar. Ofta finns det ett antal olika utföranden baserade på grundmodellen.

2.2. Storleken på detta marknadssegment är avsevärd – under år 2000 såldes 1,8 miljoner lätta kommersiella fordon jämfört med 14 miljoner personbilar. Man räknar med att dessa N<sub>1</sub>-fordon står för 10 % av de totala koldioxidutsläppen från vägtransporter. Nedanstående siffror, som kommissionen tagit fram, ger en sammanfattning av situationen:

- EU:s totala koldioxidutsläpp – vägtransportsektorn (1995): 655,7 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (dvs. 20 % av de totala koldioxidutsläppen).
- EU:s totala koldioxidutsläpp – övriga sektorer (1995):  
andra transportsätt: 195,7 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter;  
förbränning (energisektorn): 1 041 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter;  
förbränning (ej industri): 654,9 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.
- Koldioxidutsläppen från N<sub>1</sub>-fordon beräknas utgöra cirka 10 % av vägtransporternas totala koldioxidutsläpp (dvs. cirka 65 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter).
- Fordonsparken fördelar sig ungefär på följande sätt mellan klass I, II och III:
  - Klass I: 25 %
  - Klass II: 50 %
  - Klass III: 25 %
- Koldioxidutsläppen från de olika klasserna är ungefär av motsvarande storlek, med en något högre siffra för klass III (högre bränsleförbrukning, längre körsträckor).
- EU:s totala koldioxidutsläpp (1995): 3 227 miljoner ton CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

- Antalet olika versioner inom klass II och III beräknas uppgå till 3 000. Detta innebär dock inte att det behövs 3 000 typgodkännanden, eftersom tillverkarna har stor frihet att gruppera olika versioner inom ett och samma typgodkännande.
- Undantaget för tillverkare av fordon i små serier skall garantera att kostnaderna för typgodkännandet inte är överdrivet stora med hänsyn till det lilla antal fordon som godkännandet gäller. Dessa fordons bidrag till koldioxidutsläppen är försumbart.

2.3. Denna siffra kommer sannolikt att öka, eftersom marknadssegmentet gradvis vuxit. Det har hittills inte vidtagits några åtgärder utifrån detta på gemenskapsnivå för att övervaka och därmed förbättra bränsleekonomin hos och sänka koldioxidutsläppen från N<sub>1</sub>-fordon.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén stöder kommissionens framtida initiativ till att vidta åtgärder för att minska koldioxidutsläppen och optimera bränsleförbrukningen. Dessa initiativ är viktiga för att fullborda de ambitiösa miljöskyddsprojekt som gemenskapen planerar på transportområdet.

3.2. Att uppfylla de mål för minskade koldioxidutsläpp som fastställdes i Kyoto bör ses som en prioriterad och strategiskt viktig faktor för att uppnå en hållbar utveckling. Det är mycket viktigt att transportsektorn deltar i arbetet för att nå dessa mål, och kommittén har flera gånger instämt i och framhållit denna åsikt i tidigare yttranden.

3.3. Kommissionens förslag är visserligen ett steg i rätt riktning, men kommittén anser att det väcker vissa tvivel, eftersom man riskerar att inte uppnå de resultat som eftersträvas på grund av extra kostnader. Dessa kostnader beror på duplicering av de tester som planeras och på de ekonomiska medel som måste avsättas till de nya testerna, och kostnaderna kommer oundvikligen att påverka produktens pris. Dessa kostnader flerdubblas när produktionen sker inom olika anläggningar och medlemsstater. En första granskning av kostnaderna bekräftar denna teori och kommissionen har därför undantagit företag som producerar färre än 2 000 enheter per år från denna testmetod.

3.4. Det saknas en differentiering med hänsyn till sammansättningen av fordonskategori N<sub>1</sub> som direktiv 98/69/EEG delar in i tre klasser efter fordonets referensvikt (egenvikt): klass I upp till 1 305 kg, klass II från 1 305 kg till 1 760 kg och klass III över 1 760 kg.

3.5. Vad gäller kriterierna för mätning av fordonens utsläpp, vilken uteslutande företas på tomma fordon, noterar vi kommissionens påpekanden att en ökning av antalet tester skulle innebära svårigheter och följaktligen högre kostnader. Vi understryker emellertid att förbrukningen varierar alltefter fordonets last och utrustning, vilket vi uppmanar kommissionen att beakta.

3.6. Kommittén vill också påpeka att det saknas en hänvisning till en kostnads- och nyttoanalys som verkar vara nödvändig för en noggrannare utvärdering av de resultat som kan uppnås tack vare detta förslag. Särskilt beträffande klass II och klass III verkar de ekonomiska kostnaderna för den nödvändiga infrastrukturen och arbetskraften inte ha något samband med de förväntade resultaten.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Med utgångspunkt i indelningen av fordonskategori N<sub>1</sub> i punkt 3.4 ovan anser kommittén att klass I inte innebär några särskilda problem, eftersom denna typ av fordon direkt bygger på personbilschassin, och det är allmänt känt att dessa fordon redan genomgår tester på rullbänk. Detta innebär att förslaget utan problem kan tillämpas på denna klass.

4.2. Situationen är dock delvis annorlunda när det gäller klass II och i synnerhet klass III, som båda innebär betydande problem när förslaget skall tillämpas.

4.3. Dessa fordon tillverkas i fabriker där man bygger tunga fordon vars motorer måste genomgå andra tester (direktiv 88/77/EEG och senare ändringar). Att man utvidgar bestämmelser som gäller personbilar, som föreslås i det här direktivet, skulle innebära att man måste använda två testmetoder.

4.4. I direktivförslaget föreskrivs att lasten skall uteslutas från testmetoden, trots att man i förslagets motiveringsdel, punkt E.2, framhåller att "lasten har en tydlig påverkan på den faktiska bränsleförbrukningen och koldioxidutsläppen". Att man utesluter lasten verkar motiveras av "det stora antalet olika versioner" som kan "leda till ökat antal tester och ökade kostnader" (se punkt 3.4 ovan).

4.5. Dessutom planerar man att undanta tillverkare av fordon i små serier från bestämmelserna (se punkt 3.3 ovan). Det är förståeligt och lovvärt att kommissionen bryr sig om effekterna på små och medelstora företag. Emellertid måste man undvika att sådana undantag används så att effekterna av direktivförslaget bestämmelser minskar.

4.6. ESK är positivt inställd till denna lösning som faller inom ramen för den bredare inriktningen på stödet till de europeiska små och medelstora företagen. Kommittén föreslår att när det gäller företag vars årsproduktion uppgår till lite drygt 2 000 enheter skulle de offentliga organ som handhar godkännandetesterna kunna tillhandahålla den tekniska utrustningen för typgodkännandet (chassidynamometer) till lägre kostnad.

Bryssel den 20 mars 2002.

## 5. Slutsatser

5.1. Kommittén är positiv till att man tillämpar dessa normer på klass I, men av ovannämnda skäl anmodar ESK kommissionen att ge ytterligare upplysningar om tillämpningen av direktivförslaget normer på fordon inom klass II och klass III, eftersom det verkar mer rimligt att begära att dessa undantas från direktivets tillämpningsområde. Det vore också önskvärt att man också för nya typgodkännanden flyttar fram tidsfristen för direktivets tillämpning från den 1 juli 2003 till den 1 oktober 2005. En senare tidsfrist skulle innebära att detta direktiv träder i kraft samtidigt, med de mer restriktiva utsläppsnormer som går under namnet EURO 4.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

### **Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser"**

*(KOM(2001) 335 slutlig — 2001/0140 COD)*

*(2002/C 125/03)*

Den 12 juli 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om det ovannämnda förslaget.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 februari 2002. Föredragande var Bill Tosh.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhetligt följande yttrande.

## 1. Inledning

1.1. Avsikten med detta förslag är att närma sig styrningen av ankomst- och avgångstider på ett nytt sätt. Samtidigt granskar man också frågor rörande flygledning och flygplatsernas verksamhet och kapacitet i ljuset av dagens miljömål i avsikt att införa rättvisa och överskådliga metoder för att skydda och uppmuntra branschen och användarna av tjänsterna samt åtgärda överbelastningsproblemet.

1.2. Förslaget innehåller ett förtydligande av definitionen på ankomst- och avgångstidsrättigheter, flygplatsstatus, behandlingen av nytilträdande lufttrafikföretag, samordning, medling samt kontroll av efterlevnad.

1.3. Med hjälp av förslaget vill man öka möjligheterna att finna och upprätthålla balansen mellan lufttrafikföretagens intressen och utvecklandet av ett konkurrenskraftigt linjenät inom EU samt mellan EU och tredje land.

## 2. Bakgrund

2.1. Detta förslag innebär en ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993.

2.2. Kommittén bör notera bakgrunden till förslaget. Avsikten är att genomföra följande förslag år 2002:

- Gemensamma bestämmelser om bullermätning vid flygplatser.
- Buller- och utsläppsnormer för flygtrafiken.
- Gemensamma krav och förfaranden på området luftfarts-säkerhet.
- Särskilda gemensamma krav på flygsäkerhet.
- Prissättning av lufttransporter.

2.3. Dessutom planeras en undersökning av förfarandet och alternativen när det gäller ett marknadsbaserat system för styrning av handeln med ankomst- och avgångstider. Kommissionen har dock inte ännu gett någon tredje part i uppgift att utföra denna undersökning.

2.4. I vitboken om transporter konstateras dessutom följande:

- Systemen för flygtrafikledning i EU är alltför splittrade.
- Transportsektorn har globaliserats men de internationella bestämmelserna för att underlätta handeln tar inte tillräcklig hänsyn till kraven på miljöskydd och försörjnings-trygghet.

## 3. Förslagets innehåll

I förslaget granskas följande aspekter och särdrag ingående:

- Definitionen av nytillträdande företag samt fördelningen av ankomst- och avgångstider.
- Överföringar av ankomst- och avgångstider.
- Klassificeringen och användningen av sådana flygplatser där efterfrågan överskrider kapaciteten.
- Internationell terminologi.
- Principerna om öppenhet, opartiskhet och icke-diskriminering i samband med fördelningen av ankomst- och avgångstider.

— Tidtabellsjusterarnas, samordnarnas och samordningskommitténs roll.

— Definitionen av rätten till ankomst- och avgångstider på flygplatserna.

— Erkännande av fördelning av och hävdvunnet företräde till ankomst- och avgångstider.

— Flygplatsernas driftsmässiga prioriteringar.

— Effektiv användning av flygplatsernas kapacitet.

— Miljömål.

— Bestämmelser om interregionala flygförbindelser.

— Jämförbarhet visavi tredje land.

— Kontroll av efterlevnad samt överklagande.

## 4. EESK:s kommentarer

Kommittén välkomnar förslaget, inte minst med tanke på det aktuella läget där lufttransporterna är bristfälliga med avseende på funktion och punktlighet, vilket orsakar allvarliga problem för företag och enskilda personer.

Förslaget medför långtgående följder för flygplatsernas centrala verksamhet, dvs. ankomsten och avgången för all lufttrafik. Avsikten med förslaget är att beskriva och utforma förfaranden och en organisation som ökar effektiviteten. Kommittén vill kommentera följande särskilda aspekter i förslaget:

### 4.1. Nyttillträdande lufttrafikföretag

4.1.1. Det faktum att arrangemangen nu utvidgats till att omfatta ansökningar från nytillträdande företag ger dessa en möjlighet att fortlöpande utvärdera om det är i deras intresse att konkurrera om såväl existerande linjer som om nya interregionala linjer. 50 % av ankomst- och avgångstidsreserven förefaller lämpligt med tanke på att dessa tider troligen är förlagda utanför rusningstid. Artikel 10.5 bör ändras så att den garanterar att 50 % av reserven i första hand tilldelas nytillträdande företag.

4.1.2. Bestämmelsen i artikel 10, enligt vilken ett lufttrafikföretag som vägrar att acceptera de ankomst- och avgångstider som erbjuds förlorar sin ställning som nytillträdande företag, förefaller orimlig med tanke på den stora kommersiella risk det innebär att ta i bruk en ny linje.

#### 4.2 Överföring av ankomst- och avgångstider

4.2.1. Även om nyttillträdande företag rimligen skulle kunna förvänta sig att ha förköpsrätt till bättre ankomst- och avgångstider som blir tillgängliga, innehåller förslaget inte något sådant incitament.

4.2.2. I det fall ett etablerat lufttrafikföretag ensidigt drar in en regional linje, såsom t.ex. British Airways gjorde med linjen Heathrow-Belfast direkt efter den 11 september, bör överföringen av ankomst- och avgångstiderna bidra till att linjen återupptas av ett annat lufttrafikföretag, vilket som helst. Av artikel 9 bör uttryckligen framgå att man bör stödja den allmänna trafikplikten särskilt beträffande isolerade områden och öregioner. ESK befarar att allvarliga problem kan uppkomma i samband med den kontroll av ankomst- och avgångstidernas överförbarhet som beskrivs i artiklarna 8 a och 8 b.

4.2.3. Förbudet mot falska ensidiga överföringar av ankomst- och avgångstider, där värdefulla tider har bytts mot föga eftertraktade tider, torde bidra till att göra konkurrensen friare.

#### 4.3 Fastställande av flygplatsstatus samt terminologi

De stora flygplatserna kommer att samordnas överskådligt och deras ankomst- och avgångstider fördelas av samordnare. Övriga flygplatser kommer delvis att lida av överbelastning. När den dagliga fördelningen av ankomst- och avgångstider överskrider en överenskommen nivå, t.ex. 40 %, och trafiken förutspås fortsätta att öka, bör en flygplats status ändras från "tidtabellsjusterad" till "samordnad".

#### 4.4 Principerna för fördelning av ankomst- och avgångstider

4.4.1. ESK välkomnar kommissionens åsikt att ankomst- och avgångstiderna skall ses som en "rättighet att använda infrastrukturen" och inte som en "äganderätt". Detta aktualiserar dock förslaget om att granska handeln med ankomst- och avgångstider liksom det faktum att de stora lufttrafikföretagen påstår att de "hävdvunna rättigheter" som ingår i förslaget de facto är deras "egendom".

4.4.2. Bestämmelsen i artikel 2 b om att lufttrafikföretag som bedriver gemensam trafik på en linje inte kan erhålla status som nyttillträdande lufttrafikföretag är oroande. Det finns goda grunder för en sådan gemensam trafik, t.ex. belastningsfaktorn, miljöpåverkan och servicen.

4.4.3. Å andra sidan uppväger de fördelar de "hävdvunna rättigheterna" medför överförbarheten av ankomst- och avgångstider, erkännandet av "historiska" kommersiella kostnader och kontrollen av överföringar.

#### 4.5 Samordning

##### 4.5.1 Allmänt

4.5.1.1. De samordnade perioderna bör definieras. I vissa sammanhang föreslås perioder på sex månader, dvs. en sommar- och en vinterperiod, medan man i andra sammanhang förespråkar ettåriga perioder. Det är viktigt att fastställa längden på dessa perioder, men också att sprida dem på nationell nivå för att därigenom skapa stora möjligheter för konkurrensen att omfördela ankomst- och avgångstiderna. Perioder på sex månader förefaller vara det lämpligaste alternativet.

4.5.1.2. Utnämningen av samordnare bör ske fullständigt opartiskt och opolitiskt. Kommittén befarar att samordningen kan bli både dyr och byråkratisk. ESK anser det viktigt att följande punkter betonas i förslaget:

- Samordningen skall inrättas som en helt självständig enhet.
- Medlemsstaterna skall ansvara för samordningsutgifterna och garantera samordnarna befogenheter.
- Sakkunniga bör kartlägga det aktuella förfarandet för att säkerställa att systemet är överskådligt, hållbart och oberoende.
- Driftssystemen bör utvecklas i samråd med flygplatserna så att man erhåller de uppgifter som krävs för att finna snabba lösningar.

##### 4.5.2 Samordnaren

4.5.2.1. För att man skall uppnå syftet med förslaget är det viktigt att samordnarnas neutralitet och oberoende förstärks och att de får befogenheter att befatta sig med närbesläktade frågor, t.ex. flygplatsernas kapacitet. Genom att öka befogenheterna garanterar man att lagöverträdelse upptäcks och åtgärdas, även om det är oklart i vilket forum detta skall ske. Denna fråga bör utredas. Medlemsstaterna bör ge samordnarna kostnadsersättning så att de obehindrat kan utföra sina uppgifter och följa sina principer. Samordnarna ansvarar dock för sina egna handlingar och beslut.

4.5.2.2. Enhetliga uppgifter bör inom en fastställd tidsfrist finnas tillgängliga för hela lufttrafikbranschen för att garantera att den information som behövs för konkurrensen kommer till allmän kännedom. ESK framhåller att samordnarna bör samarbeta med berörda myndigheter och respektera bestämmelserna i artiklarna 81 och 82 i EU-fördraget för att säkerställa att de beslut som fattas är gynnsamma för alla användare av flygtrafiken.



#### 4.5.3. Samordningskommittén (Artikel 5)

4.5.3.1. Detta forum förefaller samla det som är av betydelse inom branschen och uppenbarligen koncentrera sig på en flygplats i taget. Med det förbehållet att affärshemligheter inte behandlas, vore det effektivare om de regionala samordningskommittéerna befattar sig med frågorna i artikel 8, förutsatt att de metoder, lokala riktlinjer och förfaranden som tillämpas är gemensamma.

4.5.3.2. Det förefaller som om samordningskommittén har stort inflytande men inga praktiska förutsättningar att handla. Man bör fastställa när kommittén har rätt att besvara sig hos berörda organ i medlemsstaterna. ESK anser att samordningskommittén bör kunna motarbeta sådana lokala bestämmelser som oavsiktligt eller på annat sätt hindrar konkurrensen.

#### 4.5.4. Fördelningen av ankomst- och avgångstider samt rätten till dessa

4.5.4.1. Det finns skäl att förbättra processen. Eftersom samordningskommittén har i uppgift att medla, vore det viktigt att samordnaren informerar kommittén om alla sina beslut under en viss period och motiverar dem, så att kommitténs överläggningar inte uteslutande grundar sig på klagomål.

4.5.4.2. Kommittén finner det oroande att samordnarna inte har i uppgift att besluta om "alternativa" överföringsmetoder, vilka inte omfattas av deras ansvarsområde.

#### 4.6. Flygplatserna

##### 4.6.1. Kapacitet och prioriteringar (artiklarna 3 och 5)

4.6.1.1. Deltidsrapporter om kapaciteten bör utarbetas endast om omfattande förändringar har påverkat flygplatsens kapacitet. I annat fall bör en dylik rapport göras vart tredje år.

4.6.1.2. Eftersom flygplatserna genom sina beslut strävar efter att maximera vinsten, är det osannolikt att någon flygplats skulle göra investeringar på basis av utgången av en tvist som hänskjutits till samordningskommittén. Det är till exempel attraktivare att investera i en utbredd butikskedja än i en flygterminal för lågprisresor. Om man genom detta förslag inte lyckas påverka den strategiska planeringen av flygplatser kommer ytterligare åtgärder att bli nödvändiga.

#### 4.7. Miljön

4.7.1. Med tanke på det yttrande som ESK nyligen antog om en global minskning av buller och utsläpp i närheten av flygplatser<sup>(1)</sup>, vore det naturligt att de lokala och regionala myndigheterna är representerade i samordningskommittén.

#### 4.8. Utvecklingen av interregionala linjer

4.8.1. ESK förstår kraven på ekonomisk motivering, men eftersom man i förslaget betonar en utbyggnad av transportnätet och den betydelse detta har för gemenskapens sammanhållning, bör man klart fastställa i vilken grad och hur länge lediga ankomst- och avgångstider bör reserveras för att undvika ett slöseri med flygplatsernas mycket begränsade kapacitet.

4.8.2. För de stora trafikknutpunkterna, såsom London och Frankfurt, kommer det att vara omöjligt att sörja för den regionala utvecklingen av transportnätet. Detta bör snarare ske på regional nivå än ges i uppgift åt en enda flygplats.

#### 4.9. Tredje land

4.9.1. I förslaget stöder man framför allt åtgärder mot sådana lufttrafikföretag i tredje land som vägrar att behandla lufttrafikföretag i unionen likvärdigt. Sådana åtgärder är naturligtvis felriktade och leder till att EU måste vidta diplomatiska åtgärder för att nå en globalt jämförbar fördelning av ankomst- och avgångstiderna samt global ömsesidighet. Flygbolagsallianser är vanligen globala, varför sökandet av lämpliga kandidater kan vara svårt och dessutom skadligt för lufttrafikföretag i EU som upprättat partnerskap.

#### 4.10. Kontroll av efterlevnad

4.10.1. Det förefaller rimligt att den som inte följer bestämmelserna bestraffas både med böter och genom att de tilldelade tiderna dras tillbaka. Samordnaren bör dock handla snabbt för att begränsa de negativa bieffekter som detta får för flygplatserna. Med tanke på de asymmetriska chocker som lufttrafikbranschen har utsatts för på senare tid bör samordnaren ha en viss grad av självständighet för att kunna handla klokt i dylika situationer.

(1) Yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen".



4.10.2. ESK påpekar att handeln med ankomst- och avgångstider kan omintetgöra de åtgärder som i artikel 14 föreslås mot ett lufttrafikföretag som inte följer bestämmelserna.

## 5. Slutsatser

5.1. ESK anser att den lagstiftning som godkänts på gemenskapsnivå måste respekteras av alla.

5.2. Medlemsstaterna bör ge samordnarna kostnadsersättning så att de obehindrat kan utföra sina uppgifter och följa sina principer.

5.3. I förslaget anges ingenting om hur många ankomst- och avgångstider som maximalt kan beviljas ett lufttrafikföretag på en och samma flygplats utan att detta skadar konkurrensen. Det är inte ovanligt att man i dag överskrider 60 %.

5.4. De åtgärder som föreskrivs i detta förslag bör kunna förstås av så många flygresenärer som möjligt. Det vore till exempel av intresse att offentliggöra de uppnådda resultaten i form av användarvänliga tabeller. Det är flygplatserna som bestämmer om användningen av ankomst- och avgångstiderna, varför dessa bör informera om punktligheten för att påvisa den aktuella tillförlitligheten samt den framtida utvecklingen på detta område.

5.5. Även om flygsäkerheten inte behandlas är den av stor betydelse. Samordningskommittén bör säkerställa att flygsäkerheten håller en hög nivå.

5.6. I förslaget läggs stor vikt vid nytillträdande lufttrafikföretag som öppnar nya linjer. Alla lufttrafikföretag bör uppmantras att göra detta, varvid de etablerade företagens inflytan-

de skulle öka. Den ledande principen bör vara att främja effektiv konkurrens.

5.7. Det är mycket viktigt att de lokala och regionala myndigheterna är representerade i kommittéerna, eftersom man därigenom kan garantera att den regionala kapaciteten, markinfrastrukturen och den allmänna trafikplikten tillfredsställs. Detta bör framgå av artikel 5. Kommittén är dock medveten om att ankomst- och avgångstiderna inte kan bytas ut obegränsat eftersom flygplatserna sinsemellan är mycket olika.

5.8. Fördelningen av ankomst- och avgångstider på basis av principen om att tiden går förlorad om den inte används ("use it or lose it") bör ske med stor eftertanke. Samordnarna får inte vara överdrivet byråkratiska utan bör ha en viss handlingsfrihet, till exempel när ett lufttrafikföretag hindras från att följa sina ankomst- och avgångstider på grund av allvarligt störande terrorhandlingar. Om ett flygbolag på ett för samordnarna tillfredsställande sätt kan påvisa att det har vållats olägenheter, bör det beviljas rätten att behålla sina tider under följande samordningsperiod för att lättare kunna återhämta sig.

5.9. Samordningskommittén bör även ansvara för att det sker en utvärdering av kapaciteten hos och genomförandet av det bästa säkerhetsförfarandet samt säkerställa att detta förfarande tillämpas enhetligt. Detta garanterar att det aktuella förslaget om ankomst- och avgångstider genomförs under säkra förhållanden, som har uppnåtts genom samarbete mellan flygplatserna och lufttrafikföretagen.

5.10. I väntan på resultatet av kommande rapporter anser ESK att samordnarna i sina val bör beakta den aktuella synen på miljöbegränsningar. Man kan förvänta sig att resultaten av rapporterna klargör dessa restriktioners inverkan på beslutsfattandet.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2236/95 om allmänna regler för gemenskapens finansiella stöd på området för transeuropeiska nät"**

(KOM(2001) 545 slutlig – 2001/0226 COD)

(2002/C 125/04)

Den 18 februari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 156 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

TEN-sektionen, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 februari 2002. Föredragande var Johannes Kleemann.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

## 1. Allmänna kommentarer

1.1. Det finns flera orsaker till att trafiken inom EU har ökat, och den ökade yrkesmässiga och privata användningen av personbilar svarar för en betydande del av utnyttjandet av transportsystemen. Det ökade avståndet mellan bostad och arbetsplats, ett förändrat konsumtionsmönster och den oproportionerliga ökningen av fritidstrafiken har medfört en betydande ökning av transportvolymen. I många regioner och storstadsområden har dessutom den tunga lastbilstrafiken ökat starkt under de senaste åren. Bland annat har den ekonomiska globaliseringen, inre marknadens förbättrade funktionsätt samt förändrade produktionsätt och därmed sammanhängande logistik bidragit till förändrade ekonomiska strukturer, och detta har med nödvändighet medfört att trafiken har ökat inom alla transportsätt. I samband med kandidatländernas tillträde kommer detta i allt högre grad att gälla de gränsöverskridande delarna av transportnäten, vilka även enligt kommissionens uppfattning för närvarande utgör de svagaste punkterna.

## 2. Särskilda kommentarer

Den nuvarande kapaciteten är otillräcklig, i synnerhet vid gränsöverskridande transportförbindelselänkar.

2.1. ESK håller därför med kommissionen om att ytterligare finansiering för att få till stånd de mest angelägna förbättringarna i den gränsöverskridande trafikinfrastrukturen inte endast skall ske inom gemenskapen, utan även via andra program med inriktning på kandidatländerna. Med tanke på de förväntade volymökningarna bör man inom ramen för anslutningsförhandlingarna även diskutera en utbyggnad av dessa länders nationella infrastrukturer (i enlighet med EU:s normer), och därmed också järnvägsnätet.

2.2. Även i samband med gränsöverskridande järnvägsprojekt inom gemenskapen som kräver sådana infrastrukturåtgärder som tunnel- och brobyggen anser ESK att man alltid bör undersöka de positiva ekonomiska och sociala effekter sådana projekt kan ha på lång sikt.

2.3. Kommittén stöder den föreslagna ändringen av artikel 5.3 a. Kandidatländernas järnvägsnät uppfyller i dagsläget inte de ekonomiska kraven, och flaskhalsarna kommer därför att bli ännu mycket värre med den förväntade ekonomiska tillväxten. Man bör uttryckligen hänvisa till att gemenskapen ställer andra finansieringsmöjligheter till kandidatländernas förfogande (t.ex. ISPA och TINA). I det sammanhanget måste man säkerställa att riktlinjerna följs.

2.4. Vad gäller det finansiella stödet för en utveckling av transportnäten på de inre vattenvägarna anmodas kommissionen att lägga fram en redogörelse över samtliga transportnät som får stöd såväl inom som utanför gemenskapen, inte minst i kandidatländerna.

2.5. I samband med en ändring av artikel 5.3 b bör alla övriga projekt (vägar, terminaler, luftrum och vattenleder samt pipelines o.dyl.) som rör transportflaskhalsar vid gränserna till kandidatländer kunna inbegripas. Det vore önskvärt med en precisering i denna riktning i samband med ändringen.

2.6. Kommittén stöder den föreslagna ändringen av artikel 5.3 c.

## 3. Slutsatser

3.1. ESK stöder möjligheten att öka den maximala stödnivån från 10 till 20 % av de totala investeringskostnaderna för transportprojekt som rör fler än en medlemsstat eller projekt

som utgör ett viktigt bidrag till de transeuropeiska nätens mål, som kommittén därmed hoppas kommer att kunna uppnås tidigare.

3.2. I ett yttrande som utarbetats på eget initiativ kräver ESK en ökning av EU:s finansieringsandel i projekt som syftar till att förbättra och utveckla det inre vattenväg-

nätet <sup>(1)</sup>. Dessutom bör gemenskapsstödet till arbeten för att avlägsna flaskhalsar fördubblas från 10 % till 20 %. En sådan finansieringsandelsökning bör dock under inga omständigheter tas från det ökade gemenskapsstödet till de transeuropeiska näten.

<sup>(1)</sup> EGT C 80, 3.4.2002 "Framtiden för det transeuropeiska nätet av inre vattenvägar".

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om regler och förfaranden för att av bullerskäl införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen"**

(KOM(2001) 695 slutlig – 2001/0282 COD)

(2002/C 125/05)

Den 29 januari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 februari 2002. Föredragande var Bo Green.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 74 röster för och en nedlagd röst.

## 1. Bakgrund

1.1. Vid Europeiska rådets möte i Luxemburg den 16 oktober 2001 konstaterade man att den resolution om miljöfrågor som antogs vid det 33:e sammanträdet med Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) generalförsamling, den 25 september – 5 oktober 2001, kan leda till att det snart blir möjligt att ersätta förordningen om förbud mot äldre luftfartyg med ljuddämpande anordningar.

1.2. I syfte att bekämpa flygplansbuller omkring flygplatser lade rådet under 1999 fram ett förslag om en förordning som förbjuder flygplan utrustade med ljuddämpande anordningar att trafikera unionens flygplatser från och med den 1 april 2002. Endast flygplan utrustade med ljuddämpande anordningar och registrerade utanför unionen, men som varit i drift inom unionen redan före den 1 april 1999, får fortsätta som tidigare.

1.3. I mars 2000 lämnade Förenta staterna in ett klagomål till ICAO mot EU:s bestämmelser med hänvisning till Chicago-konventionen och dess bilaga 16 om civil luftfart.

1.4. Förenta staterna menade att förordningen från 1999 bröt mot de internationella avtalen om flygplansbuller och att den skulle orsaka störningar på marknaden för begagnade flygplan.

1.5. Vidare konstaterade rådet i sin sammanfattning att kommissionen har för avsikt att snarast möjligt lägga fram ett förslag om att i enlighet med ICAO:s förutsättningar upprätta en ram för driftsrestriktioner i gemenskapen som skyddar personer bosatta intill flygplatser, där man fullt ut tillämpar den flexibilitet som ICAO medger.

1.6. I sina slutsatser utgår rådet från att frågan skall få tillräckligt hög prioritet för att ett beslut skall kunna fattas före april 2002, då bestämmelserna om driftstopp i den befintliga förordningen om luftfartyg med ljuddämpande anordningar träder i kraft.

1.7. EU har länge uppmanat ICAO att aktualisera bullercertifieringsnormerna i kapitel 3 som antogs 1977.

1.8. I juni 2001 beslutade ICAO:s råd om nya bullercertifieringsnormer, som kommer att ingå som kapitel 4 i bilaga 16 volym I till konventionen om internationell civil luftfart.

1.9. Ett införande av kapitel 4 på marknaden kräver stödåtgärder för att möjliggöra en harmoniserad tillämpning av driftsrestriktioner (däribland utfasning av flygplan som nätt och jämnt uppfyller normerna i kapitel 3).

1.10. Vid det 33:e sammanträdet med ICAO:s generalförsamling uppnåddes världsomfattande enighet, genom resolution A33/7, om hur man skall förena sådana stödåtgärder och driftsrestriktioner med principen om god avvägning vid valet av åtgärder för bullerbekämpningen. Därigenom kommer medlemsstaterna nu att successivt kunna fasa ut flygplan som knappt klarar normerna vid bullerkänsliga flygplatser i gemenskapen.

1.11. Principen om god avvägning vid valet av åtgärder för en så kostnadseffektiv bullerminskning som möjligt består i stort sett av följande fyra element:

- 1) Begränsning av bulleralstringen vid själva källan.
- 2) Markanvändningsplanering och styrning (fysisk planering).
- 3) Bullerdämpande operativa förfaranden.
- 4) Driftsbegränsningar avseende flyg.

1.12. Luftfarten är koncentrerad till ett relativt litet antal flygplatser både när det gäller unionen och övriga världen.

## 2. Kommissionens förslag

2.1. Kommissionen föreslår gemensamma bestämmelser och principer för att införa driftsrestriktioner av bullerskäl inom ramen för en välavvägd strategi för bullerbekämpning.

2.2. Endast flygplatser med över 50 000 flygrörelser omfattas av direktivet.

2.3. Förslaget till direktiv gäller även så kallade närflygplatser, dvs. flygplatser som är centralt belägna i storstadsregioner. En flygplats får definieras som närflygplats endast om det finns en alternativ flygplats som också betjänar samma stad.

2.4. I förslaget till direktiv bedöms flygplanens bullernivåer utifrån certifieringsgränserna i kapitel 3. Flygplan med en sammanlagd avvikelse på högst 5 decibel jämfört med certifieringsgränserna i kapitel 3 hänförs till flygplan med marginell normavvikelse. Efter en bedömning skulle flygplatser med besvärande buller få tillstånd att fasa ut sådana flygplan. Även andra sätt att minska bullret kan användas, om det inte skulle vara tillräckligt att fasa ut flygplan med marginell normavvikelse, i syfte att uppfylla målen i detta direktiv.

2.5. Flygplan från flygbolag i utvecklingsländer kan under vissa omständigheter beviljas undantag från direktivets tillämpningsområde.

2.6. I och med att direktivet träder i kraft upphävs förordningen om ljuddämpande anordningar.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1. ESK ställer sig i stora drag positiv till kommissionens förslag till direktiv om bullerminskning i och omkring flygplatser.

3.2. Kommittén vill understryka nödvändigheten av en enhetlig lagstiftning för buller från andra källor, bl.a. buller från andra transportsätt.

3.3. Den föreslagna korta tidsfristen för att anta förslaget till direktiv redan före 1 april 2002 kan leda till otillräcklig och felaktig lagstiftning.

3.4. Samtidigt skulle ett ikraftträdande av direktivet från och med den 1 januari 2003 innebära att man sköt upp bullerminskningen i förhållande till den tidigare förordningen (EG) nr 925/1999, som bl.a. innebär driftstopp för flygplan utrustade med ljuddämpande anordningar inom unionen från och med den 1 april 2002, såvida inte flygplanen har varit i drift inom unionen före den 1 april 1999. Denna förordning kommer att försvinna om förslaget till direktiv antas.

3.5. Samtidigt bör det påpekas att det genom det nya förslaget till direktiv blir möjligt att utfasa flygplan som är tillåtna enligt förordningen om ljuddämpande anordningar.

3.6. Det kan uppstå vissa övergångsproblem innan man har upprättat de förfaranden som krävs enligt direktivet.

3.7. Vidare bör man understryka att förslaget till direktiv framför allt gäller driftsrestriktioner för flygplan, och endast tar upp en del av den princip om god avvägning som behandlas i ICAO:s resolution från september 2001.

3.8. ESK betonar vikten av att de "berörda parterna" även omfattar de befolkningsgrupper som verkligen utsätts för buller.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. En viktig del i principen om god avvägning är den kostnads- och nyttoanalys som emellertid endast nämns i mer allmänna termer i bilaga 2 till förslaget till direktiv.

Det vore lämpligt om det i förslaget till direktiv fanns en mer precis beskrivning av denna analysmetod, för att undvika att direktivet tillämpas på olika sätt i medlemsstaterna.

4.2. I och med att det inte finns någon internationellt överenskommen definition av uttrycket "lätta luftfartyg" i artikel 2.a, bör denna strykas från direktivet i syfte att undvika osäkerhet om denna flygplanskategori, och för att direktivet skall kunna antas så snart som möjligt.

4.3. Utvecklingsländernas deltagande bör begränsas till en viss period, samtidigt som det är viktigt att understryka att undantagsbestämmelserna endast gäller flygplan som faller under kapitel 3 i konventionen om civil luftfart.

4.4. Vad gäller definitionen av flygplan med en marginell normavvikelse (i enlighet med konventionen om civil luftfart, bilaga 16, kapitel 3) på högst 5 EPNdB (Effective Perceived Noise in Decibel), anser ESK att denna gräns bör höjas till 8 EPNdB. Av praktiska skäl föreslår kommittén en viss övergångsperiod.

4.5. Av den anledningen bör man lägga till följande till artikel 13: "Om inte kommissionen föreslår annat skall värdet på den sammanlagda avvikelsen höjas från 5 EPNdB till 8 EPNdB senast fem år efter det att direktivet har trätt i kraft."

#### 5. Sammanfattning

5.1. ESK stöder kommissionen förslag om att införa driftsrestriktioner vid flygplatser i gemenskapen av bullerskäl. För att flygtrafiken i framtiden skall kunna öka trots de allt strängare miljöreglerna krävs en fortlöpande och trovärdig begränsning av flygplansbullret vid själva källan.

5.2. Värdet på den sammanlagda avvikelsen skall ha höjts till 8 EPNdB senast fem år efter det att direktivet har trätt i kraft.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens statistiska program 2003–2007"

(KOM(2001) 683 slutlig – 2001/0281 COD)

(2002/C 125/06)

I enlighet med artikel 262 i EG-fördraget beslutade rådet den 18 februari 2002 att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 februari 2002. Föredragande var Susanna Florio.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 73 röster för, ingen röst emot och 3 nedlagda röster.

### 1. Bakgrund

1.1. I enlighet med förordning EG nr 322/97, som antogs av rådet den 17 februari 1997, antas ett gemenskapsprogram för statistik med syftet att fastställa strategier, prioriteringar och det planerade arbetet för perioden 2003–2007.

1.2. Programmets strategiska betydelse har ökat under åren, dels på grund av den allt snabbare ekonomiska, monetära och institutionella processen och de sociala förändringarna i Europeiska unionen, dels på grund av de konkreta framsteg som gjorts i kandidatländerna i Central- och Östeuropa, vilka under 2002 skall avsluta sina anslutningsförhandlingar med EU.

1.3. Det femåriga programmet för 2003–2007 är det sjätte i en rad program på medellång sikt som utarbetats av Eurostat. Som för varje femårsprogram planeras en halvtidsutvärdering och en mer utförlig årsplan samt en slutlig utvärdering.

1.4. I enlighet med kommissionens och rådets förslag bör Eurostat i allt större utsträckning få en nyckelroll vid utarbetandet av allt enhetligare kriterier för insamling och analys av uppgifter i de statistiska programmen och bör eftersträva en allt större aktualitet.

1.5. Eurostat, och gemenskapens statistiska system i stort, har det vanskliga ansvaret att stå för en uppgiftsinsamling som är jämförbar och snabb inom de sektorer som sedan många år är föremål för analys och övervakning från EU-institutionernas sida och som även täcker in utvecklingen på det ekonomiska och sociala området samt de förändringar som utvidgningsprocessen för med sig i kandidatländerna och i förlängningen i EU:s medlemsstater.

1.6. En klar och tydlig statistisk utvärdering av euroområdet, framför allt vad gäller aspekterna rörande valutapolitiken, måste därför återspegla verkligheten så att olikheterna inom de tre områdena framgår: euroländerna, länderna som står utanför den gemensamma valutan och kandidatländerna i Central- och Östeuropa.

### 2. Statistiken som ett vägledande instrument i EU

2.1. Under arbetet med de många rapporterna, den regelbundna övervakningen, lägesrapporterna rörande EU:s politik för ekonomisk och social sammanhållning samt programdokumenten från de nationella regeringarna har Eurostats statistikinstrument kommit till nytta.

2.1.1. ESK anser att användningen av statistiska undersökningar är mycket viktig för att stärka de strategier som utformats vid rådsmötena i Lissabon och Göteborg.

2.2. Det råder ingen tvekan om att man i och med införandet av den gemensamma valutan i dag kommer att behöva ännu fler övervaknings- och analysinstrument för att så exakt och vetenskapligt som möjligt kunna precisera varje typ av ekonomiskt, finansiellt och socialt beslut – avgöranden som kan stärka Europeiska unionen och höja hela systemets konkurrenskraft på världsmarknaden och samtidigt försvara principerna om lika villkor och social rättvisa.

2.3. Det är uppenbart att gemenskapens statistiska system bara kan fungera på ett effektivt och smidigt sätt om uppgiftsinsamlingen är så enhetlig, integrerad och harmoniserad som möjligt.



2.4. De skillnader i kriterierna för statistiska undersökningar som fortfarande kvarstår, förseningarna och anpassningarna av de nationella statistiska instituten till europeisk nivå kommer att kräva ansemliga investeringar i medlemsstaterna både i form av ekonomiska insatser och yrkesutbildning.

2.5. Situationen tycks vara en annan vid det nätverk som Eurostat skapat för valutastatistiken och som direkt motsvarar Europeiska centralbankens krav på övervakning. Bristen på enhetlighet mellan de olika systemen för datainsamling måste snarast åtgärdas så att inte ansvaret för att utforma Europas framtid enbart vilar på valutapolitiken.

2.6. Som exempelvis framgår av kommissionens senaste rapport om den ekonomiska och sociala sammanhållningen i EU kommer det dessutom att vara viktigt att anpassa de statistiska analysinstrumenten i de regioner och områden som uppvisat allvarliga eftersläpningar i den ekonomiska tillväxten.

2.7. I gemenskapens statistiska system är subsidiariteten den huvudsakliga principen för uppgiftsinsamling. De nationella instituten samarbetar ofta med privata företag som direkt eller indirekt påverkar tolkningen av statistiken och som i alla händelser blir ett slags "skuggpartner". Det bör företas en noggrann utvärdering av dessa firmors medverkan i datainsamlingen så att statistikinstrumenten blir så objektiva, vetenskapliga och tillförlitliga som möjligt.

2.8. Slutligen är det särskilt en aspekt av Eurostat som behöver utvärderas extra noggrant. De som förutom de nationella regeringarna, företagen etc. <sup>(1)</sup> utnyttjar gemenskapens statistiska system är främst organisationer i näringsliv och samhälle på nationell och europeisk nivå. Under såväl förhandsutvärderingen som slututvärderingen är det därför viktigt att rådfråga alla berörda parter som på samma gång är målgrupp och uppgiftslämnare.

(1) Se KOM(2001) 683 slutlig – 2001/0281 (COD), s. 60, punkt 5.2.1.

### 3. Statistik inom utvidgningsprocessen

3.1. Under utvidgningsprocessen och förhandlingarna med kandidatländerna spelar statistiken en dubbel roll: dels är den en naturlig del av gemenskapens regelverk, dels utgör den en viktig indikator på "hälsoläget" i kandidatländernas nationella ekonomier.

3.2. Med undantag för Turkiet skickar kandidatländerna statistiska uppgifter till Eurostat fyra gånger per år och använder samma kriterier som EU:s medlemsstater. De nationella uppgifterna från kandidatländerna är ännu inte jämförbara med uppgifterna i gemenskapens statistiska system och analyseras därför fortfarande med en viss försiktighet. Trots detta har betydande framsteg gjorts under senare år.

3.3. EU har drivit åtskilliga projekt till förmån för en större harmonisering av kriterierna för datainsamlingen, men alla problem har inte lösts slutgiltigt. Turkiet och Malta är fortfarande inte delaktiga i detta system (det turkiska statistikkontoret står utanför gemenskapssystemet).

### 4. Rekommendationer

4.1. Som redan påpekats i tidigare dokument önskar kommittén att samarbetet mellan Eurostat och de nationella statistikinstitutioner optimeras, så att gemenskapens statistiska system blir effektivare.

4.2. Eurostats samordnande roll måste förstärkas. På så sätt skapas en större harmonisering och ett effektivt system för uppgifternas jämförbarhet.

4.3. De statistiska instituten i kandidatländerna måste på ett effektivare sätt integreras i den snart avslutade utvidgningsprocessen. Systemet för samarbete måste stärkas med ekonomiskt stöd avsett för yrkesutbildning och anpassning av de statistiska instrumenten.

4.4. För att de statistiska uppgifterna skall bli mer objektiva anser kommittén dessutom att det är nödvändigt att övervaka verksamheten vid de privata företag som direkt eller indirekt är inlemmade i gemenskapens statistiska system.

4.5. På grundval av ovannämnda synpunkter anser kommittén därför att Eurostat bör få ett ökat ekonomiskt stöd, att medlemsstaternas regeringar bör delta i högre grad och att kommissionen bör agera mer konsekvent.

4.6. Som tidigare framhållits kommer det att bli nödvändigt att koncentrera de statistiska undersökningarna på målinriktade

de strategier som redan utformats (vid rådsmötena i Lissabon och Göteborg). Framför allt, och som ESK påpekat i ett tidigare yttrande <sup>(1)</sup>, bör statistik läggas fram på alla områden som är knutna till den hållbara utvecklingen.

<sup>(1)</sup> EGT C 221, 7.8.2001, s. 169 och EGT C 48, 21.2.2002.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

### **Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Hospicearbete – ett exempel på volontärverksamhet i Europa"**

(2002/C 125/07)

Den 26 april 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 26 i arbetsordningen ge sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna i uppdrag att utarbeta en informationsrapport om "Hospicearbete – ett exempel på volontärverksamhet i Europa".

Under den senaste plenarsessionen den 20–21 februari 2002 beslutade man att omarbeta informationsrapporten till ett yttrande på eget initiativ (i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen).

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande enhälligt den 27 februari 2001. Föredragande var Soscha zu Eulenburg.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 80 röster för, en röst emot och 3 nedlagda röster.

#### **Inledning**

Egna initiativ och engagemang från medborgarnas sida är väsentliga delar av det politiska och sociala livet och en basis för medlemsstaternas system av värderingar och för deras grundläggande struktur. Deltagande och engagemang innebär för medborgaren att han eller hon är delaktig i det kulturella, samhälleliga och politiska livet. Genom medborgarnas frivilliga engagemang i organisationer som för fram deras ståndpunkter (initiativ, föreningar, intresseorganisationer, fackföreningar, partier) skapas och vidareutvecklas samhället. När medborgarna arbetar för det allmänna bästa skapar de social sammanhållning och fyller demokratin med liv.

Ideell verksamhet är en högre form av medborgerligt deltagande och bygger på en fast och varaktig beslutsamhet att arbeta för det allmänna bästa eftersom vi alla bär ansvar för varandra.

Denna fasta och varaktiga beslutsamhet att arbeta för det allmänna bästa bygger på en humanistisk samhällssyn och på medvetandet om att vi alla tillhör samma gemenskap där det solidariska medansvaret kräver ett frivilligt deltagande och en ideell insats.

Engagemanget bygger alltså inte på en enkel känsla eller stämning utan förutsätter en idealitet och en personlig hängivenhet som ger den ideella verksamheten dess absolut nödvändiga aspekter: den sker frivilligt och utan betalning. Utan detta skulle man riskera att på ett absurt sätt ange "kostnaderna" för den ideella verksamheten till den frivilligt aktives "värde i pengar".

Medborgarna måste uppmuntras att bredda sitt engagemang. Mer engagemang och mer eget ansvar förutsätter att staten gör subsidiaritetsprincipen till grundsats för sitt handlande och tar sin skydds- och garantfunktion på allvar. Staten måste skapa förutsättningar för att varje medborgare skall kunna bidra med sig själv.

Medborgerligt engagemang, i den innebörd det har här, kännetecknas i huvudsak av att verksamheten är frivillig och sker utan betalning. Det omfattar alla samhälleliga och sociala frågor.

Syftet med den följande redogörelsen är inte att inventera alla områden där ideellt arbete förekommer i medlemsstaterna. Avsikten är snarare att visa hur ett frivilligt engagemang i allmänhet uppstår och vilka motiv som ligger bakom det, samt vilken oerhörd betydelse detta engagemang från enskildas sida har för medlemsstaternas och gemenskapens sociala och politiska utveckling. Hospicearbete får tjäna som exempel på många andra områden för ideellt engagemang. Exemplet skall belysa det konkreta frivilligarbetet och de ramvillkor som krävs för denna insats. Med utgångspunkt i den konkreta beskrivningen och erfarenheterna från olika länder görs avslutningsvis ett försök att omsätta de erfarenheter som vunnits på detta område i allmänna slutsatser.

## 1. Volontärverksamheten i Europa

### 1.1. Internationella frivilligåret 2001

1.1.1. I FN:s allmänna deklaration om frivilligarbete framhävs detta som ett väsentligt element i det civila samhället. Alla människors rätt att samlas fritt och engagera sig i någon fråga är en demokratisk grundsats som skänker liv åt strävan efter fred, frihet, säkerhet och rättvisa samt åt strävan efter personlig utveckling och självförverkligande.

1.1.2. Ett frivilligt engagemang äger rum individuellt – ofta i tysthet – eller i sammanslutningar, initiativ, föreningar och förbund. Dessa, det civila samhällets organisationer, som möjliggör och stödjer den frivilliga verksamheten, fyller en viktig uppgift för det allmänna.

1.1.3. Ekonomiska och sociala kommittén företräder det organiserade civila samhället i Europa. I kommittén medverkar representanter för många förbund och organisationer, för vilka ett ideellt och frivilligt engagemang utgör en bärande del av deras arbete. Internationella frivilligåret är därför en viktig och lämplig anledning för Ekonomiska och sociala kommittén att framhäva betydelsen av frivilligas insatser för utvecklingen av ett socialt Europa.

### 1.2. Frivilligt engagemang som byggsten i det civila samhället i Europa

1.2.1. Samhällelig solidaritet och deltagardemokrati får i stor utsträckning sin prägel av frivilligt engagemang. Detta kännetecknas av att det utövas utan betalning, är kreativt, innebär ett åtagande och har en personlig karaktär. Frivilligt engagemang vittnar om människornas kraft och vilja att självständigt och under eget ansvar gestalta sin livsmiljö så att den tjänar det allmänna bästa.

1.2.2. Genom att ta på sig frivilliga verksamheter för det allmänna bästa inriktar sig medborgarna inte bara på sig själva, sin familj och sitt yrke. De är mer än arbetstagare, föräldrar, konsumenter eller väljare. Genom frivilligt engagemang förverkligas triangeln "borgare – medborgare – människa" i alla sina beståndsdelar. Man talar med rätta om det civila samhället eller medborgarsamhället i dag, där människorna skall ta över mer ansvar för sig själva och för andra.

1.2.3. Det gemensamma agerandet tillsammans med andra – men också det individuella engagemanget – utgör då en motvikt mot individualiseringen i samhället. Det riktar sig dessutom mot det sätt på vilket den samhälleliga, mänskliga och kulturella verkligheten reduceras till ekonomins och marknadens enkla dimensioner.

1.2.4. Frivilligt engagemang förekommer i medlemsstaterna på samhällets alla områden. Det sträcker sig från politiskt engagemang (i partier, fackföreningar, medborgarinitiativ m.m.) och engagemang i sport och kultur, via socialt engagemang i områden som ungdomsfrågor, familjefrågor, kvinnofrågor och marginaliserade grupper till hjälp vid katastrofer och nödsituationer.

1.2.5. Just i frivilligheten kommer filantropiska hållningar, värderingar, ansvar gentemot sig själv och gentemot andra till uttryck. Det finns många motiv som detta kan bygga på, t.ex.:

- Behovet av kontakt och gemenskap.
- Sökandet efter mening i det egna handlandet och i gestaltandet av det egna livet.
- Önskan om att förbättra missförhållanden därför att man känner sig personligt berörd.
- Ett beslut att ta på sig samhälleligt ansvar.
- En önskan att få uppskattning, samt att vinna och bibehålla egen kompetens.

- En strävan att söka hjälp för egna problem.
- Deltagande på grund av religiöst eller humanitärt engagemang.

1.2.6. Den traditionella idealbilden av hjälpanDET (som kännetecknas av tillgänglighet, offervilja och beredskap att göra en insats) är lika viktig som insikten om att det även handlar om ett agerande för egen del, för den egna utvecklingen (med små överskådliga och tidsmässigt avgränsade uppgifter, valmöjligheter och möjlighet att själv besluta om var man vill göra en insats).

1.2.7. Den ökande individualiseringen och människornas rörlighet, liksom de alltmer pluralistiska levnadsförhållandena bidrar till att traditionella, sociala miljöer i allt större utsträckning löses upp och att de nya inte är avsedda att vara varaktiga. Därför hittar människor ofta ingen anknytning till grupper och initiativ, känner sig kontaktlösa och inte behövda, och engagerar sig inte trots sin grundläggande beredskap till det. Det börjar komma fram exempel på att organisationer och institutioner är mer öppna samt att kommuner och statliga myndigheter försöker skapa strukturer för att sammanföra intresserade frivilliga med producenter av sociala och allmännyttiga tjänster. Hit hör bl.a. förmedlare av frivilliguppdrag, forum, börser, medborgarkontor m.m. Ett tidsbegränsat engagemang behöver strukturen hos förbund och föreningar som institutionellt stöd. Det måste organiseras och samordnas. De strukturer som organiseras på en sådan basis gör det möjligt att förena de personliga intressena och behoven med uppgiftens krav.

1.2.8. Ett ideellt engagemang måste gynnas och behöver strukturer som stödjer det. Statliga myndigheter på gränsöverskridande, nationell och regional nivå, kommuner, näringsliv och organisationer säkerställer att det sociala kapitalet bevaras och byggs ut med hjälp av varaktiga investeringar. Se ESK:s yttranden "Samarbete med frivilligorganisationer på det sociala området" (1) och "Sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte" (2). Företag och organisationer kan genom "företagets medborgaransvar" (corporate citizenship) – och även genom att stödja medarbetare som visar ett personligt och ekonomiskt engagemang (exempelvis genom att avsätta tid och pengar) – bete sig som goda medborgare och samhällsaktörer. På så sätt kan ett ideellt engagemang också fungera som länk mellan staten, marknaden och samhället.

1.2.9. Ett ideellt engagemang har en egen kvalitet. Frivilliga kan ägna sig åt sina uppgifter spontant, passionerat och med ringa hierarkiska krav. Eftersom de själva bestämmer hur mycket tid de vill ägna åt uppgiften och eftersom de har ett brett utbud av kompetens, kan de bidra med en stor mängd olika insatser.

### 1.3. Betydelsen av ideellt socialt engagemang

1.3.1. Ideellt engagemang som frivilligt arbete inom sociala verksamheter, institutioner och initiativ bidrar på ett särskilt sätt till samhällets sociala sammanhållning. Det har nämligen direkt betydelse för en person i en viss livssituation och gör dennes integration i samhället möjlig.

1.3.2. Med hospicearbetet som exempel skall yttrandet visa hur ideellt socialt engagemang kan utvecklas och hur det skapar och förändrar de politiska ramvillkoren. I en kort introduktion vill vi därför visa på de många former som ideellt engagemang kan ta samt på dess politiska dimension.

1.3.3. Ett ideellt socialt engagemang öppnar å ena sidan samhällets ögon för nöden samt för ansvaret gentemot eftersatta och marginaliserade grupper. Å andra sidan utgör det också ofta för de berörda en länk till samhällets vardagsliv. Medborgare som engagerar sig för dessa människor tar själva på sig en "ombudsfunktion" och för in deras angelägenheter i politiken och samhället. Frivilligarbetet kan förhindra att de berörda huvudsakligen uppfattar samhället som ett professionellt uppbyggt omsorgs- och försörjningssystem.

1.3.4. I spektrumet av frivilligt socialt arbete ingår medverkan i etablerade föreningar, förbund och organisationer liksom i projekt. De som arbetar ideellt drar ofta igång nya verksamheter.

Medborgare engagerar sig t.ex. i

- aktionsgrupper för utlännningar och asylsökande för att minska främlingsfientligheten,
- verksamheter som syftar till social integration av eftersatta, sjuka, handikappade eller marginaliserade grupper, som t.ex. fångar, missbrukare, och gamla, sjuka, vårdbehövande och döende personer, samt barn och familjer,
- projekt för fattiga med syftet att lindra konsekvenserna av social och ekonomisk obalans,
- grupper och initiativ för självhjälp,
- ungdomsarbete, skolor, daghem och utbytesprogram för elever samt mycket mer.

(1) EGT C 73, 9.3.1998.

(2) EGT C 311, 7.11.2001.

Människor utför också i stor utsträckning samhällstjänster som tjänar det allmänna bästa (t.ex. i frivillig brandkårsverksamhet, i räddningstjänst och i katastrofskydd) eller engagerar sig i hospicerörelsen för en mänskligare kontakt med svårt sjuka, döende och sörjande människor.

1.3.5. Utan inslaget av ideellt arbete vore många initiativ inom hälso- och socialvården otänkbara. Ofta är det just det personliga engagemanget och hanteringen av nödsituationer som har lett till att nya former av hjälp och stöd har kunnat uppstå inom den sociala sektorn. Även om verksamhetsområdet för ideellt arbete utvidgas alltmer i dag och många innovativa åtgärder som utvecklas i alla europeiska stater skulle förtjäna att skildras mer ingående och bli mer kända skall främst en företeelse behandlas i detta yttrande: hospicerörelsen. Denna är ett utmärkt exempel eftersom engagemanget på detta område berör existentiella grundfrågor för människan, som att hantera döden. Dessutom handlar det om ett nytt – ganska ungt – område, som inte har undgått att påverka medlemsstaternas agerande inom de sociala trygghetssystemen.

## 2. Hospiceverksamhet

### 2.1. Allmänna kommentarer till hospiceverksamhet

#### 2.1.1. Hospicerörelsens uppkomst

Hospicerörelsen är inte ett resultat av statliga idéer och initiativ. Att verksamheten har uppstått beror i stället i huvudsak på ett frivilligt engagemang hos familjemedlemmar och vänner till döende människor, men även hos personer som berörs på grund av sitt yrke och som ofta engagerar sig i betydligt högre grad än vad deras yrkesroll kräver. Dessa har inte velat finna sig i missförhållandena i behandlingen och vården av döende patienter, utan verkar för en mer människovärdig behandling. Döendet, döden och sorgearbetet får inte stängas ute, utan måste vara en del av livet och av det allmänna medvetandet. Detta innebär att man skapar en miljö där människor i livets slutskede kan leva och känna sig delaktiga i livet.

#### 2.1.2. Hospicearbetets utmärkande drag

2.1.2.1. Till grund för hospiceverksamheten ligger omsorgen om döende människor och deras anhöriga. Med utgångspunkt i en helhetssyn engagerar man sig för allvarligt sjuka och döende människor ur ett såväl fysiskt, psykiskt, socioekonomiskt som andligt perspektiv.

#### 2.1.2.2. Hospicerörelsen har följande utmärkande drag:

- Hospiceverksamheten vänder sig till alla döende människor och deras anhöriga, oberoende av social ställning, ekonomiska förutsättningar och kulturell och religiös tillhörighet.
- Hospiceidén bygger på en människobild som ställer människolivets okränkbarhet i centrum.
- Det handlings sätt detta leder till är i princip möjligt överallt där det finns människor som tar döende människor och deras personliga integritet och självständighet på allvar; man måste dock vara medveten om att den sorg som en människas död innebär inte kan undvikas genom omvårdnad och helhetsperspektiv.

#### 2.1.2.3. Hospiceverksamheten har även en samhällspolitisk dimension:

- En personlig begrundan över liv, död och sorg bör främjas, och livets slutskede och döden bör utgöra en naturlig del av livet i det allmänna medvetandet.
- Människor från olika levnads- och arbetsmiljöer som är beredda att göra frivilliga insatser bör få uppmuntran och hjälp till att bistå människor i livets slutskede.
- Det frivilliga engagemanget ingår som en fristående beståndsdel i omvårdnaden av döende människor. Det skall ses som ett stöd och komplement till den verksamhet som bedrivs inom den öppna och den slutna sjukvården, vid institutioner för sjuk- och äldre vård samt av sjuksörjare och läkare.
- De befintliga institutionerna för äldre vård och sjukvård bör uppmuntras att se över de nuvarande formerna för stöd till människor i livets slutskede och eventuellt utveckla nya former.

#### 2.1.3. Hospicerörelsens uppgifter

2.1.3.1. Hospiceinstitutioner, inom såväl öppen som slutenvård samt blandformer därav, kan erbjuda ett antal olika tjänster. Bland annat följande uppgifter är viktiga:

- Psykosocialt stöd till svårt sjuka och människor i livets slutskede (exempelvis när det gäller psykiska problem, återblickar på livet, krisstöd, avlastning av anhöriga, hjälp med vardagsproblem).
- Rådgivning (exempelvis beträffande sociala frågor, omvårdnad, och patientens önskemål i samband med denna).
- Hjälp med smärtlindring eller en omfattande palliativ vård.



- Terapi, självvård eller andligt stöd.
- Möjlighet till stöd dygnet runt.
- Stöd i samband med sorgearbete och till anhöriga.
- Omfattande introduktions-, stöd- och fortbildningsverksamhet riktad till såväl frivilliga som professionella medarbetare.
- Utbildnings- och informationsverksamhet.
- Införskaffande av pengar genom donationer och sponsring.

2.1.3.2. Alla dessa uppgifter utförs enligt de strukturella eller personalmässiga förutsättningarna vid respektive hospiceinrättning eller via ombud. De är nödvändiga för att man på ett heltäckande sätt skall kunna sörja för omvårdnaden av människor i livets slutskede och deras anhöriga.

#### 2.1.4. Hospiceverksamhet i form av nätverk

Med utgångspunkt i ett frivilligt engagemang från medborgarnas sida upprättar hospiceverksamheten nya nätverk som syftar till att förbättra livskvaliteten för människor i livets slutskede. Det handlar då om att ta lika stor hänsyn till såväl fysiska, känslomässiga, sociala som andliga behov hos de berörda personerna och deras anhöriga.

För att ett sådant nätverk skall kunna förverkligas krävs det att vårdpersonal, läkare, terapeuter, sjuksköterskor, socialarbetare och frivilliga krafter samverkar i form av övergripande lagarbete.

Ett sådant nätverk kräver ett varaktigt stöd från politiker och samhälle.

## 2.2. Det frivilliga engagemanget i hospiceverksamheten

### 2.2.1. Grundidéen

2.2.1.1. Ideellt arbete är ett utmärkande drag för hospiceverksamheten. Frivilliga medarbetare hjälper och stöder döende människor. De utgör en förbindelselänk till vardagslivet och avlastar och kompletterar det sociala skyddsnetet. Just dessa frivilliga medarbetare gör det möjligt för döende människor att få vård även av personer som inte har detta som yrke. Detta blir ännu viktigare om det inte finns något socialt kontaktnät.

Såväl den konkreta närvaron av frivilliga medhjälpare inom hospiceverksamheten som själva vetskapen om att dessa finns, kan uppmuntra vänner och anhöriga till att möta den döende.

2.2.1.2. Dessutom spelar frivilliga personer utan direktkontakt med patienter en viktig roll för att förankra hospicetanken hos allmänheten, bland annat genom informationsverksamhet, insamling av pengar och konceptutveckling (med rådgivande uppgifter).

2.2.1.3. Särskilt inom öppenvården arbetar man i enlighet med hospicerörelsens principer om nätverk och samhällsförankring. Här är de frivilliga medarbetarnas engagemang för patienterna särskilt påtagligt. Framför allt inom den privata sfären i hemmen framkommer det alltid tydligt att de berörda personerna själva önskar få besök och stöd. De frivilliga medarbetarna är inbjudna och förblir hela tiden gäster.

2.2.1.4. De frivilliga medarbetarnas medverkan kännetecknas av följande:

- Solidaritet grannar och medmänniskor emellan, som innebär att döende och sörjande människor kan delta i samhällslivet.
- Avlastande och uppmuntrande solidaritet som stöd till anhöriga och anställda.
- Lyssnande och medkännande solidaritet som på ett uppriktigt och livsbejakande sätt leder till kontakter och pålitliga relationer.
- Hoppigivande solidaritet som är öppen för en mening med livet efter döden och som ger ett eget svar på frågan om livets mening.

2.2.1.5. Det understödande och kompletterande utbud av frivilligt engagemang som finns innebär en uppmaning till staten och samhället att förbättra arbetsvillkoren för den anställda personalen så att döende och sörjande människor kan få adekvat och kompetent hjälp i enlighet med sina behov.

### 2.2.2. Det frivilliga engagemanget i hospiceverksamheten

2.2.2.1. Frivilliga medarbetare ställer sin tid och kraft till förfogande. Med tanke på den betydelse detta engagemang har och de påfrestningar det innebär är det nödvändigt att skapa ramvillkor som möjliggör de frivilligas insatser och bidrar till att de inte utsätts för alltför stora påfrestningar. Man måste då ta hänsyn till följande aspekter:

- En grundläggande förutsättning för att dessa uppgifter skall kunna utföras på ett självständigt och ansvarsfullt sätt är en adekvat och ändamålsenlig utbildning och regelbundet återkommande fortbildning.
- För att man skall komma till rätta med och bearbeta svårigheter är det viktigt med samarbete med och stöd av en grupp bestående av fackmän på olika områden. Det självständiga bidrag som frivilliga medarbetare ger måste röna uppskattning och erkännande, men det måste även ges tydliga ramar.



- Det är nödvändigt att samordna de frivilliga medarbetarnas insatser så att deras möjligheter att hjälpa till utnyttjas optimalt (vad gäller såväl tid som personalresurser).
- Med hjälp av stöd och handledning kan man säkerställa hjälpens kvalitet och framför allt den psykiska stabiliteten hos de frivilliga medarbetarna.

2.2.2.2. Det frivilliga engagemanget är tidsbegränsat. Frivilliga medarbetare inom hospicerörelsen utför sina uppgifter med stor tillförlitlighet och stort engagemang. För att kontinuiteten i hospicerörelsen skall kunna säkerställas på ett varaktigt sätt krävs det stöd av den anställda personalen, framför allt vad gäller organisation och nätverk. För detta krävs ofta kompetent rådgivning och ett omfattande stöd till frivilliga medarbetare och berörda parter.

### 2.3. Läget i vissa medlemsstater och kandidatländer

#### 2.3.1. Förutsättningar för frivilliginsatser

2.3.1.1. De principer om värvning, utbildning och samordning av de frivilliga som allmänt gäller vid frivilliga insatser gäller i särskilt hög grad inom hospiceverksamheten. Med utgångspunkt i hospiceverksamheten kan man påvisa att en framgångsrik och kontinuerlig insats av frivilliga i stor utsträckning sker enligt vissa mönster.

2.3.1.2. De frivilliga medarbetarnas engagemang för hospicerörelsen väcks genom att de känner sig personligen berörda, genom muntlig information, genom att de blir personligen tillfrågade, genom tidningsannonser, hospicerörelsens informationsverksamhet (exempelvis öppet hus), seminarier eller genom riktad informationsverksamhet.

2.3.1.3. De frivilliga medarbetarna förbereds grundligt på sina uppgifter.

Målet med denna utbildning är att göra det möjligt för de frivilliga att

- på ett självständigt och ansvarsfullt sätt verka som stödpersoner,
- bedöma sina egna färdigheter och gränser,
- förbättra sin kommunikativa kompetens i umgänget med svårt sjuka och döende människor.

2.3.1.4. Utbildningen av de frivilliga medarbetarna har varierande utformning vid olika hospiceinrättningar, och även i olika medlemsstater. Utbildningsperiodens längd varierar från 2–3 månader till 10–12 månader. I många hospiceinrättningar ingår det en praktikperiod i utbildningen. I anslutning till grundutbildningen förekommer det också en differentiering av utbildningsinnehållet, om de framtida uppgifterna gör det motiverat. Detta görs framför allt i samband med sorgearbete.

2.3.1.5. Utbildningen förmedlas i regel av en grupp med företrädare för olika fackområden och övervakas av en kursledare. I förgrunden för utbildningen står förutom grundkunskaper (döendet, döden, sorgearbete, hospicearbete, smärtlindring och medicin) även klarläggande av stödpersonernas roll, den frivilliges personlighet och bakgrund samt den inställning, kommunikationsförmåga och medverkan i vården som ligger till grund för hospiceidén.

2.3.1.6. Under arbetet med döende eller sörjande människor har de frivilliga medarbetarna möjlighet att samråda såväl med samordnaren eller arbetsledaren som med medlemmar i vårdteamet. Handledning erbjuds regelbundet, och man förväntar sig ett regelbundet deltagande i fortbildning och vid föreläsningar. Om så önskas förmedlas även enskilda samtal i självvårdande syfte. Vissa hospiceinrättningar erbjuder vidare minnesgudstjänster för frivilliga medarbetare, anställda, och vänner och anhöriga. Gemensamma arrangemang som sommarfester eller adventsfirande ingår också i hospiceinrättningarnas program.

#### 2.3.2. De frivilliga medarbetarnas uppgiftsområden

2.3.2.1. De frivilliga medarbetarna medverkar på alla områden inom hospiceverksamheten. Det är ofta de yrkesmässiga kvalifikationerna som avgör var gränsen för deras engagemang går. Genom en tydlig uppdelning av uppgifterna reglerar hospiceinrättningarna redan på förhand vilka områden de frivilliga kan medverka på. Beroende på den berörda parten och de lokala förutsättningarna kan detta variera mellan olika uppgifter.

2.3.2.2. Några exempel på fler och kompletterande uppgifter för frivilliga medarbetare:

- Stöd och omvårdnad av psykosocial art (till exempel samtal, högläsning).
- Andligt stöd (bön, högläsning, gudstjänstbesök).
- Psykosocialt stöd till anhöriga och sörjande.
- Transporter.
- Kompletterande terapi.
- Hjälpmåttid med den personliga hygien.
- Hjälpmåttid under måltider.
- Hårvård.
- Skötsel av blommor.
- Trädgårdsarbete.
- Telefonpassning.
- Kontorsgöromål.

- Informationsverksamhet (pressinformation, informationsstånd vid stadsmarknader, informationsarrangemang, medverkan i medlemstidskrifter etc.).
- Penninginsamling (välgörenhetskonsserter, basarer, tombolor etc.).

I förhållande till den anställda personalen har de frivilliga tid och möjlighet att i större utsträckning engagera sig i de svårt sjukas och de döendes individuella behov. Detta bidrar i hög grad till att förbättra de berörda personernas välbefinnande.

2.3.2.3. Genom att ingå i styrelsen för stödföreningar och andra organisationer, och genom medverkan i rådgivande organ ger de frivilliga medarbetarna dessutom ett ovärderligt bidrag när det gäller att ge hospiceverksamheten ett ekonomiskt, ideellt och sakkunnigt stöd. I länder där de sociala systemen inte bidrar till finansieringen av (smärtlindrande) hospicevård förekommer det ofta (exempelvis i Polen) att vårdpersonal och läkare arbetar på frivillig basis.

### 2.3.3. Samarbetet mellan frivilliga och professionella krafter

2.3.3.1. I fråga om samarbetet mellan frivilliga och professionella krafter finns det olika erfarenheter inom hospiceverksamheten. I regel visar sig samarbetet fungera bra i de fall där det finns en beskrivning av uppgifts- och befogenhetsområdena för dem som arbetar ideellt respektive yrkesmässigt. Regelbunden handledning, gemensamt och separat, eller strukturerade samtal förstärker den egna identiteten och ger möjlighet att diskutera det dagliga samarbetet och reda ut problem som uppstår. Det som är avgörande är en grundinställning som betonar allas samverkan i partnerskap till förmån för de döende människorna. Med utgångspunkt i detta samförstånd har alla medlemmar sin plats i teamet, frivilliga som yrkesutövare, även om olika ansvarsområden förutsätter olika yrken.

2.3.3.2. Liksom så ofta inom det ideella arbetet finns det ett spänningsförhållande mellan institutionaliseringen av frivilliginsatserna i hospiceverksamheten och en folkrörelse på basnivå som är kreativ och ständigt söker nya utmaningar. Här blir det avgörande att den struktur som de ideellt arbetande inrättar åt sig ger utrymme för frivilliginsatser och stimulerar till sådana.

### 2.3.4. Integreringen i hälsovården

2.3.4.1. Medlemsstaternas hospicerörelse har i regel utvecklats självständigt och på eget ansvar, utan statliga initiativ. Deras existens bygger i hög grad på egna initiativ och kreativitet, särskilt med avseende på finansieringen. I en del medlemsstater är det framför allt socialt inriktade föreningar, välgörenhetsorganisationer och ordenssammanlutningar som tagit över driften av hospiceinrättningar.

2.3.4.2. Under 90-talet ökade det statliga engagemanget. Genom att bygga upp "tumör-nätverk" (i England), en utvecklingsplan för främjande av hospiceverksamhet (i Polen) eller lagstiftning för att förankra fast och ambulerande hospiceverksamhet (i Tyskland och Italien) verkar de politiska företrädarna i allt högre grad för att åstadkomma ramvillkor för hospiceverksamhet och smärtlindring, särskilt för att stödja de ideella insatserna.

### 2.3.5. Finansiering och kostnader

Principen för de ideella insatserna är att de är obetalda. Ersättning för utlägg undantas.

Även om frivilligkrafterna i regel (t.ex. i Tyskland, England och Polen) är försäkrade via organisationerna och föreningarna (ansvars- och olycksfallsförsäkring) måste man undersöka vilka skador som försäkringarna faktiskt täcker och hur långt försäkringsskyddet sträcker sig.

Det uppstår ytterligare kostnader för förberedelser, fortbildning, handledning och samordning som handhas av kunnigt yrkesfolk. Detta sker även på ideell basis eller mot gåvobevis.

### 2.3.6. Stimulans och hinder för ideellt engagemang i hospiceverksamhet

2.3.6.1. I praktiken har det visat sig att positiva faktorer för ideellt engagemang är

- en hållning från samhällets sida som främjar och erkänner det ideella sociala engagemanget,
- en hållning från samhällets sida som innebär att döden och döendet diskuteras öppet,
- ett lokalt/regionalt nätverk som omfattar både hälsovårdens och socialtjänstens utbud och hospiceverksamheten och skapar samband dem emellan,
- en hög kvalitetsnivå i hospiceverksamheten,
- ordentliga förberedelser för de ideella krafterna,
- en god arbetsmiljö,
- en upplevelse av att vara uppskattad och accepterad,
- möjligheten att utnyttja de personliga erfarenheterna från hospicearbetet i privatlivet,
- andlig motivation eller engagemang i ett trossamfund,
- familjens stöd för uppgiften.

2.3.6.2. I praktiken har det visat sig att negativa faktorer för ideellt engagemang är

- en hållning från samhällets sida som tabubelägger döendet, döden och sorgen,
- avsaknad av erkännande och feedback inom ramen för det ideella engagemanget,
- okunskap om möjligheterna att arbeta i hospiceverksamhet,
- konkurrens mellan hospiceverksamheter om bidrag,
- bristfälliga förberedelser och otillräckligt stöd i verksamheten,
- oklarheter i fråga om uppgiftsbeskrivningen och ansvarsförhållandena,
- att familjen och vänkretsen inte accepterar verksamheten,
- att de ideellt arbetande inte får någon egen fritid,
- att de blir socialt isolerade genom det ideella arbetet.

2.3.6.3. De positiva och negativa faktorerna för det ideella engagemanget ligger huvudsakligen på privatlivets område, i den samhälleliga och politiska inställningen och i uppläggningsen av frivilliginsatserna i själva hospiceverksamheten. Totalt sett talar mångåriga erfarenheter från länder med hög andel ideella insatser för att detta verksamhetsområde bör stöttas av professionella krafter för att få långsiktig kontinuitet.

#### 2.4. Sammanfattning och slutsatser av exemplet med hospiceverksamhet

2.4.1. Exemplet med ideellt socialt engagemang i hospiceverksamhet visar

- att de ideellt arbetande upplever sin aktivitet som ansvarsfull och meningsfull,
- att ordentlig och fokuserad introduktion, handledning och fortbildning upplevs av frivilligkrafterna som att de blir uppskattade, får stöd i tillvaron och blir personligen berikade; därmed stärks den positiva självkänslan, och det blir en direkt effekt på genomförandet av uppgifterna,
- att en grupp av likasinnade växer samman leder till nya hållbara relationer, att öppenhet och meningsutbyte med avseende på existentiella tabufrågor främjar en förtroendefull sammanhållning,
- att det ideella engagemanget präglas av starkt inkännande, insatsvilja – även över längre perioder – och öppenhet för fortbildning i anslutning till aktiviteterna,

— att ideellt engagemang värderas högt i den privata sfären, inom politiken och i samhällslivet,

— att de ideella krafterna i hög grad identifierar sig med hospicetanken och hospiceverksamheten som bärare av denna tanke, att det är väsentligt med regional förankring, att det finns en klar vilja och potential när det gäller ideellt socialt engagemang för hospiceverksamhet.

2.4.2. Detta förutsätter bland annat följande:

— Motivation och insatsvilja har starkt samband med god arbetsledning och atmosfär.

— De ideella krafternas uppgifter är i regel tydligt redovisade. De är överskådliga och mångfasetterade.

— Det finns en organisation och en samordning som gör att frivilligkrafternas behov tillgodoses i största möjliga utsträckning.

— Engagemanget är i princip tidsbegränsat. Uppskattningen av det ideella engagemanget visas i den regelbundna (ibland årliga) bekräftelsen av tidsbegränsningen.

— En fast adress som exempelvis ett hospicekontor eller en permanent hospiceinrättning skapar en inriktning och en möjlighet till identifikation.

— Fasta kontaktpersoner i form av samordnare, arbetsledare, handledare osv. svarar för kontinuitet i nätverket, särskilt i kontakten med frivilligkrafterna.

— Tydliga överenskommelser och ett starkt ömsesidigt förtroende, där man tar hänsyn till ansvaret gentemot både de ideellt arbetande och de svårt sjuka, döende och sörjande människorna, är en förutsättning för en pålitlig verksamhet.

— Hospiceverksamheternas omfattande informationsarbete framhåller ständigt betydelsen av enskilda människors frivilliga engagemang. Detta bidrar till rekryteringen av ideella krafter, stärker identifieringen med hela hospicetanken och ger förstärkt erkännande.

2.4.3. Med utgångspunkt i analysen av den ideella verksamheten och erfarenheterna inom hospicearbetet måste man studera på vilket sätt gemenskapen kan agera för att ge ett specifikt stöd åt frivilliginsatser. Det gäller att ta hänsyn till att det frivilliga engagemangets mångskiftande och sammansatta motiv visar att de frivilliga krafterna med allt större säkerhet söker sig till ideell verksamhet för att det känns meningsfullt och ger möjligheter till personlig utveckling. Man kan utgå från att de regionala och nationella ramvillkoren påverkar viljan till frivilliginsatser på ett avgörande sätt, både politiskt och kulturellt.

### 3. Generella slutsatser och rekommendationer

3.1. Exemplet med hospicearbetet visar på ett övertygande sätt med vilken kraft det ideella engagemanget kan bidra till att förändra de politiska ramvillkoren och de samhälleliga realiteterna. En avgörande impuls för att skapa, utveckla och vidmakthålla medborgarnas engagemang är enskilda människors uthållighet och envishet när det gäller att omsätta idéer och övertygelser i konkret handling och entusiasmera andra människor att också engagera sig i dessa idéer. Det har visat sig att de förväntningar som de ideellt arbetande har, deras funktion som företrädare för människor i nöd, och de politiska krav detta medför, ofta leder till att lagar och andra förordningar ändras. Frivilligkrafternas förändring av samhällets ramvillkor och realiteter är ett utmärkt exempel på ett välfungerande civilt samhälle.

3.2. Samarbetet inom Europeiska unionen fördjupas, och utvidgningen står för dörren. Det gäller att knyta samman och förankra de processer som har samband med denna med utgångspunkt i ett Europasamhälle om det skall gå att främja den sociala sammanhållningen i anslutningsländerna och i gemenskapen. Genom att möjliggöra och främja ideella insatser inom Europeiska gemenskapen bidrar man till att de enskilda människorna skall kunna medverka i samhällsutvecklingen och lösningen av samhälleliga – och särskilt sociala – problem och uppgifter. Uppbyggnad av nätverk för det organiserade medborgarengagemanget kan vara en starkt positiv faktor för utvecklingen av förståelsen i alla nationer av vad "europé" innebär.

3.3. En grundval för den fortsatta utvecklingen kan vara förklaring nr 38 i Amsterdampfödraget, där man "erkänner det frivilliga arbetets viktiga bidrag till att utveckla samhällssolidariteten". "Gemenskapen kommer att uppmuntra frivilligorganisationer på europeisk nivå med särskild tonvikt på utbyte av information och erfarenheter och på ungdomars och äldres deltagande i frivilligt arbete."

3.4. Kommittén vill framföra följande rekommendationer:

1) Politiken för främjande av ideell verksamhet måste – med utgångspunkt i det internationella frivilligåret – på ett permanent sätt erkänna att det ideella engagemanget är en realitet och underlätta dialogen mellan stödföreningarna, myndigheterna och övriga samhällsinstitutioner.

2) Det måste skapas foruminrättningar eller frivillig-"börser" med detaljuppgifter om de mångskiftande möjligheterna och verksamhetsområdena för frivilligarbete på regional, nationell och europeisk nivå. Här skall de nya massmedierna utnyttjas. Man skall också tänka på åtgärder för att undanröja hinder för rörlighet.

3) Som grund för framgångsrika frivilliginsatser måste det finnas ekonomiska och personella förutsättningar att utföra uppgifterna med stöd av kompetensutveckling, fortbildning och fortlöpande handledning.

4) Basen för det ideella engagemanget – motiv, ramvillkorens effekter, verksamhetsområdenas skillnader och gemensamma drag, nationellt och europeiskt ideellt arbete osv. – bör utredas inom ramen för forskningsuppdrag och studeras med avseende på positiva effekter på ett solidariskt samhälle. Här krävs samordning och stimulansåtgärder för regionala, nationella och europeiska projekt från Europeiska gemenskapens sida.

5) Utvecklingen av det ideella engagemanget från en gräsrotsrörelse till ett självständigt organiserat nätverk måste bli föremål för forskning och reflexioner utifrån exemplet med hospicearbetet med avseende på möjligheter och risker med ideellt socialt engagemang. De skilda utvecklingslinjerna i de europeiska länderna bör i högre grad än tidigare undersökas utifrån generaliserande kriterier.

6) Kontinuiteten i frivilliginsatsernas organisation, administration och sakkunnigstöd måste åstadkommas genom en miniminivå för medverkan av yrkesmän. Professionella medarbetares stöd till det ideella engagemanget bör vara ett centralt kriterium för att axla ansvaret visavi frivilligkrafterna.

7) Det ideella engagemanget får inte ha negativa effekter på volontärerna. Grundläggande säkerhet för liv och lem bör garanteras i lag så att frivilligkrafterna själva och deras familjer får en grundtrygghet. Lagstiftningsramarna måste redovisas på EU-nivå.

8) De dialogstrukturer som föreligger i medlemsstaterna, exempelvis i form av ekonomiska och sociala råd eller i samband med diskussionen om nationella handlingsprogram, bör utnyttjas bättre för att utveckla frivilligarbetet.

Man måste även tillvarata erfarenheterna av de befintliga programmen, till exempel på ungdomsområdet.

3.5. Avslutningsvis förespråkar kommittén att man utnyttjar hospicerörelsens överskådlighet och utbredning i medlemsstaterna till ytterligare initiativ (t.ex. en hearing med praktiskt

verksamma personer). Föreliggande yttrande bör lanseras och diskuteras i samtliga medlemsstater och länder som söker anslutning. Uppslag och feedback bör utmynna i en fortsatt diskussionsprocess och påföljande initiativ. Det kommer att

visa sig att bred tillämpning av stödjande ramvillkor för ideellt arbete och viljan att dokumentera detta är användbara element i tankegångar om stimulans av frivilliginsatser och ramvillkor för dessa.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat"**

(KOM(2001) 447 slutlig – 2001/0182 CNS)

(2002/C 125/08)

Den 30 augusti 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande enhälligt den 27 februari 2002. Föredragande var Sukhdev Sharma.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 79 röster för, 1 emot och 3 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. I kommissionens förslag till rådets förordning fastställs kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har lämnat in i någon medlemsstat.

1.2. Syftet med kommissionens förslag till förordning, som utformats så att den kan ersätta Dublinkonventionen, är inte bara att genomföra artikel 63.1 a i EG-fördraget. Syftet är också att ta fasta på det önskemål som framfördes vid Europeiska rådets toppmöte i Tammerfors om att kriterierna och mekanismerna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan skall bygga på tydliga och funktionella metoder, som utgör en del av "ett rättvist och effektivt asyلفörfarande".

1.3. Efter att först ha studerat ett antal alternativ, beslutade kommissionen att behålla nuvarande kriterier och mekanismer för beslut om vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.

1.4. Grundprincipen är således att ansvaret ligger hos den medlemsstat som spelat störst roll i fråga om den asylsökandes inresa eller uppehälle, med särskilda undantag för att värna om att hålla samman familjer. Det bör påpekas att systemet för att fastställa ansvarig medlemsstat endast gäller personer som ansöker om att få flyktingsstatus enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 och således inte omfattar de kompletterande skyddsbehoven, som ännu inte harmoniserats.



1.5. Förslaget avser att garantera de asylsökande tillgång till ett förfarande för att avgöra flyktingstatus, förebygga missbruk av asylförfarandet, täppa igen befintliga luckor i lagen och åtgärda de brister som konstaterats i Dublinkonventionen, anpassa bestämmelserna till den utveckling som skett i upprättandet av ett område utan inre gränser, så fort som möjligt avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan och effektivisera systemet.

1.6. Förslaget innehåller ett antal nyheter:

De nya bestämmelserna tar fasta på det ansvar som varje medlemsstat har gentemot övriga medlemsstater om den inte ingriper mot fall av illegal vistelse på dess territorium. Avsikten är att införa kortare handläggningstider och utökade tidsgränser för att överföra ärendet till den medlemsstat som ansvarar för prövningen samt att värna om att hålla samman asylsökande familjer.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén vill att detta yttrande ses mot bakgrund av två tidigare yttranden som antagits på detta område.

2.2. Det första yttrande som kommittén vill hänvisa till är yttrandet om kommissionens förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus<sup>(1)</sup>. I det yttrandet framhåller kommittén att man inte får glömma "att Genèvekonventionen är ett instrument för mänskliga rättigheter. Hänvisningarna i dess ingress till den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948 förstärker tanken om att skyddet av flyktingar måste betraktas som en integrerad del av skyddet av de mänskliga rättigheterna, eftersom det i grunden rör sig om att försvara alla människors värdighet och grundläggande rättigheter."

2.3. "Förutom hänvisningen till Genèvekonventionen menar ESK att man även skall referera till andra internationella konventioner som har betydelse för denna fråga: Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s barnkonvention samt den internationella konventionen om förbud mot alla former av diskriminering av kvinnor."

2.4. Kommittén vill också hänvisa till sitt yttrande om kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status giltig i hela unionen för dem som beviljas asyl<sup>(2)</sup>. I det yttrandet framhåller kommittén att det står klart att det nya övergripande angreppssätt som föreslås av kommissionen kräver en översyn av Dublinkonventionen, med hänsyn till följande aspekter: "

— Den gemensamma ståndpunkten av den 4 mars 1996, som innehåller en enhetlig tolkning av flyktingbegreppet, måste bli juridiskt bindande efter det att man ändrat begreppet förföljelse till att även omfatta förföljelse som utförs av andra än statliga organ.

— Asylsökanden bör ha möjlighet att välja i vilket land han eller hon vill söka asyl, med hänsyn till kulturella och sociala aspekter som påverkar valet och är avgörande för en snabb integration.

— Rätten till rättsligt skydd och information måste liksom rätten att överklaga garanteras.

— En miniminivå för mottagande bör fastställas.

— För närvarande sker förflyttningarna alldeles för långsamt och de asylsökande får för lite information. Detta måste åtgärdas."

2.5. Dublinkonventionen infördes med ett dubbelt syfte – att minska antalet fall där asylsökande lämnar in flera asylansökningar (en person söker asyl i flera länder) och att komma till rätta med problemet att asylsökande skyfflas omkring mellan olika länder.

2.6. Med hänsyn till de erfarenheter som gjorts på området är den allmänna uppfattningen att konventionen inte fungerar som den borde och att den skapar fler problem än lösningar. Arbetsbördan och kostnaderna som konventionen ger upphov till står inte i proportion till resultaten, eftersom många asylsökande försvinner innan de flyttas över till den andra medlemsstaten. Antalet illegala invandrare ökar därmed.

2.7. Endast i sex procent av fallen handlar det om att fastställa vilken medlemsstat som skall ansvara för att pröva asylansökan, och i 95 % av fallen är det den medlemsstat där den asylsökande vistas som ansvarar för prövningen. Dublinkonventionens komplicerade bestämmelser tillämpas endast på en mycket liten del av alla asylansökningar, och av dessa flyttas endast 1,7 % till en annan medlemsstat än där den asylsökande vistas. Under 1998 och 1999 flyttades endast 10 998 asylsökande av totalt 655 000 till en annan medlemsstat än där ansökan lämnats in. Dessa siffror visar således att endast ungefär 5 000 personer flyttas/återtars varje år.

(1) EGT C 193, 10.7.2001, punkt 2.1.1.1 och 2.1.2.

(2) EGT C 260, 17.9.2001, punkt 2.3.4.3.



2.8. Kommittén drar slutsatsen att denna förordning innebär att gemenskapslagstiftningen kommer att ta över stora delar av en mycket bristfällig Dublinkonvention. Inte ens efter de förändringar som kommissionen föreslår kommer förordningen att vara tydlig, funktionell, effektiv, rättvis och human.

2.9. Kommittén godtar dock att det kan finnas ett politiskt motiv till att denna förordning införs just nu. Därför noterar kommittén att större vikt läggs vid principen att medlemsstaten skall ansvara för de personer som tar sig in i landet på olaglig väg och de personer som vistats utan tillstånd i landet under en längre tid. Kommittén välkomnar också att större vikt fästs vid att hålla samman familjer, även om man inte nått lika långt som i kommissionens förslag om familjeåterförening. Vidare välkomnar kommittén att tidsgränserna förkortas i procedurändringen, vilket vi hoppas skall leda till snabbare beslut i asylärendena.

### 3. Särskilda kommentarer

#### 3.1. Artikel 3

I artikel 3 anges de kriterier som fastställer vilken medlemsstat som skall ansvara för prövningen av asylansökan. Det är värt att notera att det i motsats till Dublinkonventionen inte hänvisas till medlemsstaternas internationella åtaganden i denna bestämmelse. Kommittén anser att man bör påminna medlemsstaterna om deras åtaganden enligt internationell rätt, t.ex. Europakonventionen om mänskliga rättigheter och konventionen mot tortyr, i samband med prövningen av asylansökningar.

#### 3.2. Artikel 6

Artikel 6 innehåller bestämmelser om minderåriga utan medföljande vuxen. Det föreslås att den medlemsstat där det finns en familjemedlem som kan ansvara för vårdsnaden av barnet skall ansvara för prövningen av asylärendet. Kommittén håller med om att det kan vara mycket problematiskt att handlägga en ansökan som lämnats in av en minderårig person och att det ligger i de minderårigas intresse att man så snabbt som möjligt och utan onödiga restriktioner kan fatta beslut om huruvida det finns personer som kan ansvara för vårdsnaden av dem. Den föreslagna skrivningen utesluter mor- och farföräldrar, fastrar och mostrar, far- och morbröder samt vuxna bröder och systrar. Alla dessa personer skulle också kunna vara lämpade att ansvara för vårdsnaden av barnet. För den minderåriges bästa föreslår kommittén därför att begreppet "familjemedlem" utvidgas till "familjemedlem eller annan släkting som kan och vill ansvara för vårdsnaden av den minderåriga".

#### 3.3. Artikel 16

I artikel 16 anges olika fall när en medlemsstat kan väga in familjeskäl i beslutet om vilken medlemsstat som skall pröva en asylansökan som lämnats in av en person som är beroende av den andres stöd. Förordningen föreskriver följande: "Medlemsstaten skall anse situationer där en av de berörda personerna är beroende av den andres stöd på grund av graviditet, barnafödande, hälsotillstånd eller hög ålder som skäl för att sammanföra en asylsökande med en familjemedlem som befinner sig i någon av medlemsstaterna på villkor som inte täcks av denna förordning". Kommittén föreslår att begreppet "familjemedlem" utvidgas till "familjemedlem eller annan släkting".

#### 3.4. Artikel 18.1

I artikel 18 fastställs tidsgränserna för när man kan begära att en annan medlemsstat skall ta över ansvaret för prövningen av asylansökan. Förslaget innebär att en framställan bör göras inom 65 arbetsdagar från det att asylansökan lämnats in. Kommittén anser att denna tidsfrist är alltför snäv när det är fråga om asylansökningar som lämnats in av minderåriga personer utan medföljande vuxen. Kommittén föreslår att tidsfristen ändras och att bestämmelsen om 65 arbetsdagar endast skall gälla i följande fall:

- Efter avslutad bedömning om huruvida en familjemedlem eller annan släkting är lämpad att överta vårdsnaden om barnet.
- Efter prövning av en eventuell asylansökan som lämnats in av familjemedlemmen eller släktingen i fråga.

#### 3.5. Artikel 20

I denna artikel föreskrivs att den asylsökande skall ha rätt att överklaga beslut. Ett överklagande skall dock inte ha någon suspensiv verkan för överföringen, med motiveringen att "eftersom en överföring till en annan medlemsstat inte bör kunna orsaka den berörda personen allvarlig irreparabel skada är det inte nödvändigt att verkställandet av överföringen uppskjuts i väntan på resultatet av ett eventuellt överklagande". Kommittén accepterar inte detta resonemang, eftersom det är oerhört svårt för en asylsökande att upprätthålla kontakten med sin advokat, som skall lämna in överklagandet. De flesta asylsökande har mycket dålig ekonomi och internationella kontakter torde vara omöjliga.

#### 4. Slutsatser

4.1. Kommittén välkomnar de förbättringar av Dublinkonventionen som föreslås i denna förordning, men anser fortfarande att man först bör harmonisera asylförfarandena, villkoren för flyktingmottagning, tolkningen av flyktingstatusen och det kompletterande skyddsbehovet. Kommittén anser att en sådan harmonisering innebär minskade incitament för de asylsökande att välja i vilken medlemsstat de skall lämna in sin ansökan. Inget system för att fastställa ansvaret för prövning av asylärenden kan fungera på ett rättvist sätt om inte lagstiftningen och förfarandena först harmoniserats.

4.2. Vid Europeiska rådets toppmöte i Tammerfors framhölls på nytt vikten av att både EU och de enskilda medlemsstaterna respekterar rätten att söka asyl och att garantier ges till dem som söker skydd i, eller inresa till, Europeiska unionen.

4.3. Rätten att söka asyl, som återfinns i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, inskränks av ett system som kopplar samman ansvaret för att pröva asylansökan och ansvaret för inresekontrollen. Ett sådant system uppmuntrar medlemsstaterna att genom en oändlig rad kontrollåtgärder förhindra att de asylsökande någonsin når ända fram till deras territorium.

4.4. I stället för att bidra till att slå vakt om dessa rättigheter på nationell nivå, innebär förslaget att rättigheterna inskränks. Förslaget uppmuntrar medlemsstaterna att sköta gränskontrollen utanför det egna landet och att vidta repressiva åtgärder mot dem som ansöker om inresa till medlemsstatens territorium, vilket får till följd att de asylsökande tvingas vända sig till den organiserade brottsligheten och personer som är inblandade i människosmuggling.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

### **Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Ersättning till brottsoffer"**

(KOM(2001) 536 slutlig)

(2002/C 125/09)

Den 28 september 2001 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Ersättning till brottsoffer".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 februari 2002. Föredragande var Vítor Melícias.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 85 röster för, 3 röster emot och inga nedlagda röster.

#### 1. Inledning

1.1. Ända sedan staten på 1700-talet började åta sig att föra brottsoffrens talan vid rättegångar har medborgare som drabbats av brott inte kunnat göra sin röst hörd utan åsidosatts eftersom de inte längre själva kunnat vara en part i rättegången.

Att staten på detta sätt tog över huvudrollen från brottsoffren har lett till att offren fått utstå lidanden och orättvisor, och det har också lett till sociala konflikter.

1.1.1. Detta har lett till en ohållbar situation som man dock under de senaste åren så sakteliga har börjat komma till rätta med.

1.2. I nästan alla länder finns sedan nästan tjugo år tillbaka medborgarsammanslutningar som ger en röst åt dem som till följd av ett brott lider av psykiska eller fysiska men eller har lidit materiella skador. På europeisk nivå har dessa sammanslutningar organiserats i forum.

1.3. Parallellt med denna rörelse har flera länder börjat uppmärksamma denna hittills mycket förbisedda grupp medborgare. Detta är också en följd av att rättssystemen har utvecklats och att man försvarar principerna om rättvisa och social solidaritet.

1.3.1. Det handlar inte bara om brottsoffrens ställning i brottmål utan också om deras möjligheter att få ersättning för den skada de lidit i sådana fall där det skulle gå emot den mest grundläggande rättskänsla att lämna offren utan ersättning.

1.4. FN och Europarådet har utfört ett omfattande arbete för att finna en internationell lösning på brottsoffrens problem. Arbetet utmynnade i den europeiska konventionen från 1983 (som ännu inte har ratificerats av alla dem som skrivit under) och FN:s deklaration från 1985.

1.5. EU måste välja samma väg och ta ställning för ett samhälle där säkerheten och rättssystemet bygger på en solidaritetskultur där alla tar ansvar och där det är en allmän och grundläggande rättighet att inte lämnas utan stöd när man utsätts för angrepp, fara eller brott.

1.6. Kommissionen lade i juli 1999 fram ett förträffligt meddelande om brottsoffer. Det följer på ett lämpligt sätt upp målsättningarna i handlingsplanen<sup>(1)</sup> från Wien och hade en positiv inverkan på slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors (ordförandeskapets slutsatser 1999, punkt 32). Meddelandet gav en ny dimension till den process för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som inleddes i och med Amsterdamfördraget. Denna nya dimension innebär ett särskilt fokus på att lösa medborgarnas konkreta problem. Också Europaparlamentet har uttryckligen gett sitt stöd till bättre ersättning till brottsoffer (i resolutioner från 1989 och 1999).

1.7. I linje med detta tog det portugisiska ordförandeskapet (under det första halvåret 2000) initiativ till ett rambeslut om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. Detta initiativ fick starkt stöd från kommissionen och de ordförandeskap som sedan har följt, och arbetet ledde fram till att ett sådant rambeslut antogs i mars 2001.

1.8. Efter det svenska ordförandeskapets ambitiösa förberedelsearbete lägger kommissionen nu med sin grönbok fram ännu ett viktigt bidrag i arbetet för att staten skall ersätta brottsoffer och följer därigenom rekommendationen från Tammerfors.

1.9. Som forum för det civila samhällets organisationer måste ESK berömma detta initiativ.

## 2. Sammanfattning av grunddokumentet

2.1. Grönboken inleder en rådfrågning om hur man inom EU skall kunna garantera och förbättra den statliga ersättningen till brottsoffer.

2.2. Grönboken informerar om vilket regelverk det i dag finns i Europa i fråga om statlig ersättning till brottsoffer.

2.3. Den ger detaljerad information om läget i varje enskild medlemsstat.

2.4. Grönboken innehåller information och resonemang som leder fram till ett antal grundläggande frågor för att reda ut följande:

- Räckvidden och behovet av åtgärder på gemenskapsnivå.
- Hur man skall skapa och stärka möjligheter till statlig ersättning för brottsoffer i alla medlemsstater.
- Hur man skall hjälpa brottsoffer att få statlig ersättning om brottet begåtts i en annan stat än den där offret är bosatt.

2.5. Lösningen på dessa frågor kan ge följande viktiga resultat genom kommissionens initiativ:

- Göra en rimlig ersättning till brottsoffer obligatorisk i alla medlemsstater, eventuellt genom en gemensam miniminivå för samtliga stater.

<sup>(1)</sup> EGT C 19, 23.1.1999, s. 1–15, Handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

— Säkerställa konkreta mekanismer som inom ramen för samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och utveckling av befintliga system innebär att brottsoffer bosatta inom EU kan få ersättning från staten oavsett om brottet begåtts i det land där offret är bosatt eller i en annan medlemsstat.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. Traditioner, kultur och praxis varierar kraftigt mellan olika medlemsstater, och man har nått olika långt när det gäller frågor kring brottsoffer. Detta är bakgrunden till att både en studie från en konferens i Umeå (oktober 2000) och själva grönboken visar att ersättningen till brottsoffer i olika medlemsstater varierar från i princip ingenting till helt acceptabla nivåer som dock i dag skulle vara otänkbara i vissa medlemsstater.

3.1.1. Om frågan betraktas i ljuset av utvidgningen blir skillnaderna ännu mer markanta.

3.1.2. Ett sådant självklart faktum understryker hur svår denna fråga är och visar att den måste utredas med försiktighet. Det är emellertid viktigt att få fram en praktisk lösning, och frågan har ett symbolvärde om man skall skapa en union med fokus på medborgarna och deras konkreta problem.

3.2. Det är önskvärt och godtagbart för alla medlemsstater att alla stater har system för ersättning till brottsoffer.

3.2.1. Rimligtvis behövs det också garantier för att systemen möjliggör en lämplig skyddsnivå.

3.2.2. Det är svårt att komma fram till en gemensam lösning på hur nivån skall fastställas och hur effekterna av denna skall hanteras. För att uppnå goda resultat krävs stora ansträngningar och mycket god vilja från medlemsstaternas behöriga myndigheter.

3.3. Det är viktigt att skapa en positiv dynamik och motverka risken för att en miniminivå leder till försämringar i stater där ersättningsnivån redan är högre. Det gäller att se till att dessa högre nivåer bibehålls och även följer med i utvecklingen.

3.3.1. Denna positiva utveckling bör också innebära att stater som ännu inte erbjuder ersättning eller erbjuder en ersättning under en eventuell miniminivå inte frestas att låta miniminivån också bli den högsta ersättningsnivån.

3.3.2. Endast en sådan positiv dynamik kan göra det möjligt att stärka gemenskapsandan, måna om rättvisan och skydda medborgarna.

3.4. För att ett kommissionsinitiativ i denna fråga skall vara meningsfullt måste det finnas referensparametrar och alltså gemensamma normer som möjliggör konvergens.

3.4.1. Det gäller som i så många andra fall här att bevaka medborgarnas intressen samtidigt som hänsyn tas till de kollektiva intressen som följer av det konkreta läget i varje enskild medlemsstat och som ibland kan vara motsatta individens intressen. Detta är en nödvändig process för att skapa ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa för alla EU:s medborgare.

3.5. De frågor som kommissionen lägger fram ger riktlinjer för hur denna jämvikt skall uppnås.

3.6. ESK:s yttrande bör läsas mot bakgrund av dessa frågor och med utgångspunkt i våra gemensamma värderingar om solidaritet och delat ansvar.

### 4. Svar på kommissionens frågor

4.1. *Fråga 1: Bör ett gemenskapsinitiativ om statlig ersättning till brottsoffer föra fram de tre mål som uppräknas i kapitel 4.2? Finns det även andra mål som bör föras fram?*

4.1.1. Svaret på frågans första del blir tveklöst ja. De tre målen är de mest grundläggande och bör föras fram i ett initiativ från kommissionen (ett direktiv verkar vara lämpligast). Kommittén ger sitt fulla stöd till ett sådant initiativ.

4.1.1.1. De tre första målen leder vidare till andra mål, som att brottsoffer skall få tillgång till fullständig och utförlig information på ett språk som offret förstår och att brottsoffer måste garanteras stöd för att till fullo kunna tillvarata sina rättigheter. Många av de följande svaren innehåller förslag på hur denna typ av mål skall uppnås.

4.1.1.2. Kommittén är fullt medveten om de ekonomiska följder som genomförandet av ett initiativ från kommissionen kommer att ha för medlemsstaterna. Trots detta anser ESK att det rör sig om en fråga där en gemensam lösning är avgörande för EU:s utveckling och viktigaste mål, nämligen att ge medborgarna värdighet i ett gemensamt område med rättvisa, att försvara deras mest självklara grundläggande rättigheter och åstadkomma en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning för att uppnå gemensamma mål som kan ge en bättre gemensam framtid.

4.2. *Fråga 2: Vilka kriterier för ersättningsberättigande bör användas för de typer av brott och typer av skada som omfattas av miniminormerna?*

4.2.1. Det gäller att ständigt vara medveten om att det inte handlar om att finna minsta gemensamma nämnare med utgångspunkt i situationen i varje medlemsstat, utan i stället att skapa en miniminorm som garanterar brottsoffrets ställning och intressen som medborgare i ett EU-land. Mot bakgrund av detta utreder grönboken frågan tillfredsställande.

4.2.2. Analys av de kriterier som lagts fram

- Ersättningsberättigade offer: Såväl direkt som indirekt drabbade. Man bör i möjligaste mån standardisera definitionerna och då inte glömma anhöriga, förbipasserande och "barmhärtiga samariter".
- Kriterier kopplade till typen av brott och typen av skada: Det verkar i dag lättast att enas om att ersätta fysisk eller psykisk skada till följd av våldsbrott samt materiella skador som har anknytning till de förstnämnda skadorna. Också rent materiella skador som uppstått genom brott där våld inte har brukats bör kunna komma i fråga om de försätter offret i en mycket svår ekonomisk situation. Man bör också kunna få ersättning om man har skadats av någon som framfört ett fordon under påverkan av alkohol eller någon annan substans som inverkar på körförmågan. Det behövs ett gemensamt erkännande av att förare som genom brottsligt beteende vållar fysisk skada eller dödsfall begår ett våldsbrott som skall behandlas som ett sådant.
- Det behövs alltså en allmän definition av vilka brott som kan innebära ersättning till offret.

4.3. *Fråga 3: Bör den bevisning som krävs av den som söker statlig ersättning inbegripas i en miniminorm?*

4.3.1. Det bör ingå ett krav på tillräckliga indicier och möjlighet att lägga fram dessa (samt en princip om att de som missbrukar systemet skall straffas).

4.3.1.1. Likaså behövs en princip om att bevis (tolkat som största sannolikhet att fastställa ett orsakssamband mellan brottet och den skada som skall ersättas) skall läggas fram så tydligt och utförligt som möjligt och ett förbud mot rättegångsmekanismer som försvårar detta.

4.3.1.2. Förutom de ramprinciper som alla medlemsstater av solidaritet bör följa (och som tillämpas med "europeiskt sunt förnuft") skulle en gemensam miniminorm kunna införas för en rimlig tidsgräns (med välmotiverade undantag) för att lägga fram indicier eller bevis. Denna bör fastställas med hänsyn till brottsoffrens sårbara och osäkra situation samt med tanke på att undvika att fler personer drabbas.

4.4. *Fråga 4: Bör immateriella skador inbegripas i en miniminorm och kan i så fall en definition av sådana skador inbegripas?*

4.4.1. I fråga om ersättningsberättigande skador instämmer kommittén helt i grönbokens resonemang om materiella skador (och att mindre gynnade offer bör ges särskild uppmärksamhet).

4.4.2. När det gäller immateriella skador är det mycket viktigt med en miniminorm. Även i detta fall är grönbokens förslag plausibelt, med tanke på hur svårt det är att nå fram till en gemensam definition. Brottsoffer som drabbas av långvariga men bör uppmärksammas särskilt.

4.4.2.1. Att som princip bedöma ersättningen på samma sätt som enligt de nationella skadestandsreglerna skulle innebära ett stort framsteg även om det inte leder till ett enhetligt tillämpande.

4.4.2.2. Man kan däremot försöka uppnå större enhetlighet med hjälp av en gemensam vägledande tabell med ersättningsnivåer för varje typ av brott och kriterier för hur brotten skall kategoriseras.



4.4.2.3. Vägledande tabeller kan emellertid medföra risken att de tillämpas mekaniskt av myndigheterna och att besluten därmed blir mindre humana. För att motverka sådana följder skulle det vara lämpligt att vid denna typ av beslut rådfråga organisationer för stöd till brottsoffer. De skulle tack vare sin sakkunskap och känslighet kunna erbjuda viktigt underlag för konkreta fall så att beslutet inte fattas mekaniskt på ett okänsligt sätt.

4.5. *Fråga 5: Kan ersättning för stadigvarande men definieras med tanke på en miniminorm?*

4.5.1. ESK har i huvudsak samma inställning som kommissionen. Det bör framhållas att den ovannämnda miniminormen för immateriella skador också måste omfatta samtliga fall där det kan vara fråga om stadigvarande men, liksom fall av immateriella skador som uppstått på grund av ett långvarigt men. Det skulle kanske till och med vara bra med en gemensam tabell med olika grader av men.

4.6. *Fråga 6: Bör en miniminorm ge möjlighet till att beakta offrets ekonomiska situation när offrets rätt till ersättning prövas eller ersättningsbeloppet fastställs?*

4.6.1. ESK anser inte att detta är lämpligt. Ersättning för den verkliga skadan är den rättvisaste lösningen.

4.6.2. ESK anser att kommissionen har lagt fram ett bra förslag om hur ersättningsbeloppet skall fastställas. När det gäller immateriella skador verkar det enklast att låta varje stat avgöra hur ersättningsbeloppet skall fastställas, även om en gemensam tabell också skulle kunna vara en lösning, om än svårare att genomföra.

4.6.3. När det gäller offer i gränsöverskridande situationer bör man beakta att behandlingen kan skilja sig åt mellan olika medlemsstater. Detta kommer att tas upp längre fram.

4.7. *Fråga 7: Hur bör den subsidiära naturen hos en statlig ersättning, i förhållande till andra ersättningskällor som offret kan använda, definieras i en miniminorm?*

4.7.1. En rättegång behöver inte ha avslutats för att man skall kunna ha en uppfattning om möjligheterna till ersättning från förövaren eller någon annan källa.

4.7.2. Om brottsoffret får vänta länge på en lösning på de problem som brottet orsakat innebär det en sämre behandling av brottsoffer.

4.7.3. Principen bör vara att i ett första steg godkänna statlig ersättning och direkt ge ett förskott för att täcka offrets omedelbara omkostnader om detta behövs.

4.7.4. Staten skall ha rätt att i ett senare skede ändra sitt beslut om det visar sig att ersättning kan utgå från en annan källa, t.ex. i form av skadestånd.

4.7.5. Att förespråka subsidiär natur som princip för den statliga ersättningen bör inte leda till att offret blir helt utan ersättning eller till lösningar som leder till att andra drabbas.

4.7.6. I praktiken bör statlig ersättning i många fall godkännas direkt.

4.7.7. Om brottsoffret inte kan få statlig ersättning förrän alla andra möjligheter till ersättning har prövats (skadestånd, försäkringar etc.) skulle det innebära så lång väntetid och så mycket besvär att offret skulle få lida ytterligare, och möjligheten till statlig ersättning skulle framstå som en falsk förespeglning.

4.8. *Fråga 8: Vilka ersättningar från övriga källor bör dras av från en statlig ersättning?*

4.8.1. I grönboken framgår det tydligt att denna fråga främst gäller privata försäkringar.

4.8.1.1. Frågan om försäkringar har likheter med frågan om offrets ekonomiska situation.

4.8.1.2. Man skulle emellertid kunna göra det möjligt för staten att begära tillbaka utbetald ersättning om offret ersätts genom en försäkring. Om det belopp som betalas ut genom försäkringen är lika stort eller mindre än den statliga ersättningen bör i så fall hela beloppet överföras till staten.

4.8.1.3. Det skulle innebära att offrets intressen tillvaratas i tillräcklig utsträckning.

4.8.1.4. Den princip som bör tillämpas är emellertid inte subsidiaritetsprincipen utan principen om komplementaritet. Staten bör fatta sitt beslut utan att väga in om offret har en privat försäkring eller ej. Annars skulle ju brottsoffret bestraffas för sin förtänksamhet.

4.8.1.5. Om den statliga ersättningen skall vara av subsidiär natur bör staten främja tecknandet av privata och allmänna försäkringar genom särskilda incitament och skattelättnader.

4.9. *Fråga 9: Bör möjligheten till förskottsbetalning inbegripas i en miniminorm?*

4.9.1. Det resonemang som leder fram till denna fråga (punkterna 5.5–5.8 i grönboken) innebär rent principiellt att statlig subrogation med avseende på offrets rätt till ersättning är en naturlig följd av ersättningens subsidiära natur.

4.9.1.1. Med tanke på brottsoffrets behov bör man emellertid inte godta att detta leder till att staten ingriper först i sista hand.

4.9.2. Om staten skulle gripa in först efter det att alla andra möjligheter uttömts skulle offrets intressen inte tillvaratas, eftersom denna lösning skulle innebära en ren självmotsägelse.

4.9.3. Förskott är under alla omständigheter den effektivaste mekanismen för att stödja offret i tid och motverka riskerna att hamna utanför systemet.

4.9.4. En förskottsmekanism skulle kunna vara första-handslösningen så länge vissa krav uppfylls. Det skulle minska problemen med en tidsgräns för ansökan, eftersom förskottet blir ett starkt incitament för offret att så fort som möjligt lämna in sin ansökan och staten dessutom måste inleda en första undersökning och fatta ett beslut som i de flesta fall kan underlätta det fortsatta förfarandet.

4.9.5. ESK håller i alla fall med om att tidsfristen för att lämna in ansökan bör vara så lång som möjligt och även omfatta undantag med ännu längre tidsfrister, exempelvis när det gäller sexuella övergrepp på underåriga. Det innebär att offrets intressen sätts i första rummet samtidigt som det inte tycks medföra några särskilda nackdelar för staten.

4.9.6. Anmälan om brottet till myndigheterna på de villkor och med de undantag som tas upp i grönbokens punkt 5.6 bör ingå i miniminormerna. Undantag bör som sagt göras i alla de fall då det är godtagbart eller varit oundvikligt att brottsoffret gått till väga på ett annat sätt.

4.10. *Fråga 10: Bör kriterier som är kopplade till offrets uppträdande i samband med brottet, offrets deltagande i brottslig verksamhet i allmänhet eller andra faktorer som är kopplade till det allmänna rättsmedvetandet eller statlig praxis inbegripas i en miniminorm?*

4.10.1. Offrets uppträdande bör beaktas om det kan ha orsakat brottet och den påföljande skadan. Detta skall kunna innebära minskad eller helt utebliven ersättning från staten. Tidigare uppträdande kan inte ens om det är olagligt leda till att brottsoffret blir utan statlig ersättning eftersom det inte nödvändigtvis behöver ha en koppling till det konkreta brottet. Annars skulle det kunna uppstå en risk för all möjlig diskriminering som är helt oacceptabel med hänsyn till de mänskliga rättigheterna och ett gemensamt område med fri rörlighet, frihet och trygghet.

4.10.2. För att försvara brottsoffren och måna om att de behandlas rättvist krävs därför en genomgång och förbättring av de skäl som räknas upp i den europeiska konventionen från 1983. Det är till exempel inte godtagbart att ett brottsoffer skall särbehandlas på grund av ett kriminellt förlutet som inte har någonting att göra med det brott som ersättning söks för. Inte heller skall den allmänna ordningen kunna åberopas som skäl till att vissa grupper eller personer med ett visst uppträdande diskrimineras i fråga om statlig ersättning.

4.11. *Fråga 11: Vilka andra kriterier som inte omfattas av denna grönbok kan övervägas för införlivande i en miniminorm?*

4.11.1. Av samma skäl som i förra svaret anser ESK att några ytterligare kriterier inte behövs.

4.12. *Fråga 12: Kan rätten för ett offer i en gränsöverskridande situation att vid ansökan om statlig ersättning från en annan medlemsstat få hjälp från en myndighet i den medlemsstat där offret är bosatt vara ett lämpligt sätt att underlätta tillgången till statlig ersättning för sådana offer?*

4.12.1. I många fall skulle lösningen kunna vara samarbete mellan de nationella myndigheter som handlägger ersättning till brottsoffer eller mellan de organisationer i det civila samhället som erbjuder stöd till brottsoffer. Det skulle också gå att utnyttja staternas samarbete inom det europeiska rättsliga nätverket. Det borde finnas en nationell myndighet som ansvarar för samordning och svar på ansökningar inom

hela landet och som kan agera självständigt eller i samarbete med andra myndigheter inom medlemsstaten. Helst skall det civila samhällets organisationer för stöd till brottsoffer kunna delta i denna myndighets arbete.

4.12.2. De hinder som tas upp i punkt 6.2 i grönboken skulle med fördel kunna hanteras genom kompletterande åtgärder mellan olika medlemsstater, efter det att man har fastställt vilka gemensamma obligatoriska moment som ingår i förfarandet.

4.12.3. Den territoriella principen tycks inte gå att komma ifrån i dagens läge.

4.12.3.1. I och med att den är den mest kända och utvecklade grunden för samarbete och ömsesidigt stöd skulle man kanske kunna tänka sig en hybridmodell som bygger på den territoriella principen och kompletteras med ett system för dubbelt ansvar, som innebär att medborgaren kan få ut mellanskillnaden om ersättningen är högre i den stat där han eller hon är bosatt än i den stat där brottet begicks.

4.12.4. Vid denna komplettering skulle man tillämpa en modell för ömsesidigt erkännande som innebär att den stat där offret är bosatt godtar det beslut om ersättning som fattats i den stat där brottet begåtts.

4.12.4.1. En sådan lösning skulle dock inte hindra brottsoffret från att i bosättningsstaten direkt göra en ansökan om kompletterande ersättning och därigenom få möjlighet till ett förskott om detta berättigas av omständigheterna.

4.13. *Fråga 13: Är möjligheten för ett offer att få statlig ersättning både från den medlemsstat där offret är bosatt och från den medlemsstat där brottet begicks ett lämpligt sätt att underlätta tillgången till statlig ersättning för offer i en gränsöverskridande situation?*

4.13.1. Modellen med dubbelt ansvar innebär vissa svårigheter för den medlemsstat där offret är bosatt, eftersom det rör sig om en händelse som skett i en annan medlemsstat, där också all information om händelsen finns (behovet av samarbete mellan medlemsstaterna kvarstår, liksom svårigheterna för offret att få fram bevismaterial).

4.13.1.1. Vidare kan tillämpandet av modellen leda till olikartade beslut av förfaranderelaterade skäl.

4.13.2. Den hybridmodell som nämns i föregående svar verkar möjliggöra en enhetlig behandling för snarlika fall i samtliga medlemsstater, och samtidigt säkerställa att en medborgare från en medlemsstat med ett generösare system inte missgynnas i förhållande till medborgare i samma land som utsätts för ett liknande brott i hemlandet.

4.13.2.1. Å andra sidan uppmuntrar inte en sådan modell medlemsstater med mindre generösa system att lösa konvergensproblemen.

4.13.3. För att modellen inte skall leda till skilda lösningar i de olika medlemsstaterna bör man upprätta en referensram utifrån samtliga medlemsstaters bästa lösningar. En sådan referensram vore bästa lösningen för en tillnärmning av systemen.

4.13.3.1. Det borde vara obligatoriskt för samtliga medlemsstater att uppnå denna nivå inom en, beroende på medlemsstatens utgångsläge, rimlig tidsperiod.

4.13.3.2. Med andra ord skulle det finnas två gemensamma normer för att definiera de åtgärder som krävs:

- En norm som skulle vara minimum och undre gräns för ett trovärdigt system. Mindre gynnsamma system skulle se sig tvungna att omgående uppnå denna norm och ha den som utgångspunkt för ytterligare förbättringar.
- En norm som skulle utgöra en kvalitetslösning, och som skulle fungera dels som referens och stimulans till vidare utveckling, dels som en måttstock för vad som uppnåtts under den gemensamt överenskomna tidsperioden.

4.13.4. En eventuell harmonisering skulle kunna uppnås genom dels successiva delmål som anpassas efter territoriella aspekter och komplementaritet, dels förekomsten av en gemensam standardiseringsfond.

4.13.5. Genom ett schema med tre eller fyra delnivåer för att uppnå referensnormen skulle man kunna placera medlemsstaterna i en slags tabell där man sedan följer deras utveckling.

4.14. *Fråga 14: Vilka andra lösningar än de som nämns i denna grönbok kan övervägas för att underlätta tillgången till statlig ersättning för offer i gränsöverskridande situationer?*

4.14.1. Den hybridmodell som nämns ovan är en möjlig lösning.

4.14.2. Vidare är det värt att nämna Förenta nationernas arbete med att upprätta en fond till stöd för offer i gränsöverskridande situationer. I fråga om ersättning till brottsoffer skulle denna fond kunna komplettera ersättningen i fall med medlemsstater som inte uppfyller rimliga minimikrav. Vidare skulle man med hjälp av fondmedlen kunna genomföra nödvändiga informationskampanjer inom unionen.

4.15. *Fråga 15: Bör man utarbeta harmoniserade formulär som kan användas i alla medlemsstater för ansökan om statlig ersättning?*

4.15.1. Som tidigare nämnts är det absolut nödvändigt med harmoniserade formulär, översatta till de vanligaste språken, för att kunna driva den strategi som förespråkas i grönboken.

4.16. *Andra aspekter som bör omfattas av normer*

4.16.1. Framför allt för brottsoffer vid gränsöverskridande brott krävs det en gemensam norm för vilken slags information som skall finnas tillgänglig i hela unionen, hur man får tillgång till den och vilka organ som tillhandahåller den.

4.16.2. Vid gränsöverskridande fall bör samtliga medlemsstater godkänna användningen av de vanligaste europeiska arbetspråken (inklusive tolkning till och från teckenspråk för att göra det möjligt att kommunicera med hörselskadade offer). Som tidigare nämnts är det nödvändigt med två- eller trespråkiga formulär.

4.16.3. Vidare bör man överväga huruvida det behövs en norm för att fastställa hur lång tid det högst får ta för myndigheterna att behandla en ansökan om ersättning.

4.16.4. De officiella dokument som offret behöver för att fylla i ansökan skall vara gratis. Vidare skall myndigheterna tillhandahålla dessa dokument och ansvara för att innehållet och språket är direkt eller indirekt förståeligt för offret, samt använda sig av de kommunikationsmedel som är mest effektiva.

## 5. Sammanfattning

5.1. Kommittén vill påminna om de varningsord som framfördes i inledningen till yttrandet samt om svårigheterna med att fatta slutgiltiga beslut, som alltid blir resultatet av det närmaste man kan komma samstämmighet, men anser ändå att utvecklingen går i rätt riktning.

5.2. Mot bakgrund av att den viktigaste frågan är hur man skall hantera situationer där offret utsatts för gränsöverskridande brott, anser kommittén att man för att undvika de svårigheter som här tagits upp skall satsa på en strängare norm än den som föreslås i förslaget, men med olika utgångsnivåer och en stegvis utveckling mot enhetliga normer.

5.3. Det är viktigt att betona principen om solidaritet och lika behandling av unionens samtliga medborgare, utan att för den skull glömma att konvergensen är en process och inte bara ett mål i sig, samt att begreppet "EU-medborgare" skall utgöra en gemensam plattform för kvalitet som aldrig får resultera i ett missgynnande.

5.4. Med andra ord måste antagandet av en maximal referensnorm betyda att medlemsstaterna enas om en minsta gemensam nämnare.

5.5. Av den anledningen bör man definiera innehållet i och tidsramen för att uppfylla de successiva utvecklingsmålen, och införa straffåtgärder för dem som inte uppfyller sina åtaganden.

5.6. Förslaget om en princip om komplementaritet kan i praktiken innebära vissa svårigheter, eftersom de flesta beslut om statlig ersättning inte grundar sig på objektiva rättsliga kriterier utan på principer om lika villkor, vilket kan leda till dubbla bedömningar. Förslaget skall emellertid endast ses som en utgångspunkt för diskussion, i likhet med möjligheten till en komplettering genom en gemensam fond som skulle kunna göra det möjligt för medlemsstaterna att, genom sina respektive bidrag, närma sig normerna och den överenskomna ersättningsnivån. Bruket av en sådan fond skulle hindra att det alltid blir vissa som betalar mest.

5.7. Som betonades i inledningen till yttrandet utgör kommissionens alldeles utmärkta arbete kulmen på en mycket betydelsefull fas i uppbyggnaden av en viktig ram för upprättandet av ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa.

5.8. Kommissionens förslag om statlig ersättning för brottsoffer är av avgörande betydelse för att möta medborgarnas behov, och även ett tydligt och exemplariskt steg från medlemsstaternas sida i uppbyggnaden av ett sant europeiskt

rättsområde som bygger på solidaritet, i meningen delat ansvar, och på den universala och grundläggande rätten att ingen skall stå ensam mot våldsangrepp, faror eller brott.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

### **Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Strategiskt partnerskap EU-Ryssland: vad blir nästa steg?"**

(2002/C 125/10)

Den 28 februari och den 1 mars 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Strategiskt partnerskap EU-Ryssland: vad blir nästa steg?".

Sektionen för yttre förbindelser, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 28 februari 2002. Föredragande var Filip Hamro-Drotz.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 86 röster för och 2 nedlagda röster.

#### **1. Inledning**

1.1. Förbindelserna mellan EU och Ryssland har förbättrats avsevärt under senare år. Samarbetet täcker i stort sett alla viktiga politikområden av gemensamt intresse. Goda förbindelser mellan EU och Ryssland är en viktig förutsättning för ett framgångsrikt Europa i framtiden.

1.2. EU bör främja öppna grannrelationer med Ryssland både på bilateral och multilateral nivå. Den kommande utvidgningen av Europeiska unionen ökar behovet av goda förbindelser mellan EU och Ryssland. Detta gäller inte enbart EU, dess medlemsstater och Ryssland utan även kandidatländerna, EES-länderna och andra europeiska länder.

1.3. Föreliggande yttrande syftar till att fastställa slutsatser och rekommendationer som i första hand visar att möjligheterna till ett framgångsrikt resultat av de åtgärder som vidtas för att förbättra samarbetet mellan EU och Ryssland skulle öka om det organiserade civila samhället omfattas av samarbetet och om allmänhetens förståelse för partnerskapet ökar.

#### **2. Viktiga komponenter i den institutionella ramen**

2.1. Partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Ryssland undertecknades 1994 och trädde i kraft 1997. Avtalet täcker ett brett politiskt, ekonomiskt och socialt samarbete inom bland annat handel, utbildning och vidareutbildning, miljö, energi och övergången till marknadsekonomi. Hur samarbetet regleras beskrivs i avtalet: Parterna sammanträder två gånger om året på toppmöten, samarbetsrådet som sammanträder årligen är det viktigaste forumet, samarbetskommittén är ansvarig på operativ nivå och många underkom-



mittéer (dialoger) har inrättats. Vidare har en parlamentarisk kommitté för samarbetet mellan EU och Ryssland inrättats. Av artikel 93 i avtalet framgår att samarbetsrådet kan besluta att inrätta särskilda kommittéer och organ för att bistå vid utförandet av dess uppgifter. Avtalet om partnerskap och samarbete löper inledningsvis tio år och kan förnyas genom tyst samförstånd.

2.2. Europeiska unionens gemensamma strategi avseende Ryssland godkändes av medlemsstaterna 1999<sup>(1)</sup>. I strategin ges principer och instrument för EU:s och medlemsstaternas åtgärder inom ramen för partnerskaps- och samarbetsavtalet. Att stärka rättstaten och de offentliga institutionerna, främja ekonomiska reformer i Ryssland och stärka det civila samhället, säkerheten och stabiliteten är de främsta åtgärdsområdena. Den gemensamma strategin löper fram till juni 2003.

2.3. Inrättandet av ett gemensamt europeiskt ekonomiskt område omnämns såväl i avtalet om partnerskap och samarbete som i den gemensamma strategin.

2.4. I artikel 1 i partnerskaps- och samarbetsavtalet fastställs att målsättningarna med partnerskapet är att skapa en lämplig ram för en successiv integration mellan Ryssland och ett bredare samarbetsområde i Europa.

2.5. I andra punkten i kapitlet om de huvudsakliga målsättningarna med EU:s gemensamma strategi anges principerna för Rysslands integrering i ett gemensamt europeiskt ekonomiskt och socialt område. Förberedelserna inför Rysslands medlemskap i WTO, uppbyggnaden av förvaltningsinstitutioner och sätt att hantera de sociala aspekterna av övergången till marknadsekonomin är viktiga frågor i sammanhanget.

2.6. Vid toppmötet mellan EU och Ryssland i Moskva i maj 2001 beslutades att parterna gemensamt skulle undersöka möjligheterna att inrätta ett gemensamt europeiskt ekonomiskt område. Vid toppmötet i Bryssel i oktober 2001 enades man om behörighetsområdet för den högnivågrupp som hade fått i uppdrag att utarbeta riktlinjerna för ett gemensamt europeiskt ekonomiskt område och de åtgärder som krävdes för att förverkliga detta. Högnivågruppen, som inledde sin verksamhet i december 2001, bör avlägga rapport inför toppmötet EU-Ryssland senast år 2003. Som ett första steg kommer parterna att beakta det gemensamma europeiska ekonomiska områdets struktur och innehåll. Detta arbete kommer delvis att gå ut på att göra Rysslands och EU:s lagstiftning mer kompatibla för att underlätta tillnärmningen.

2.7. EU har under senare år i samarbete med berörda stater utvecklat EU:s nordliga dimension. Samarbetet mellan EU och Ryssland är en viktig del av handlingsplanen för multilateralt samarbete i regionen under perioden 2002/2003. Vid ministermötet i Helsingfors i november 1999 fastställdes principerna för den nordliga dimensionen. Vid ministermötet i Luxemburg i april 2001 och Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 behandlades kommissionens handlingsplan. ESK påverkade slutsatserna från ministermötet i Luxemburg och slutsatserna från EU-toppmötet i Göteborg beträffande handlingsplanen för EU:s nordliga dimension. Den nordliga dimensionen kommer också att behandlas på ministernivå under det danska ordförandeskapet under andra halv-året 2002.

2.8. Sedan 1999 har Tacis varit det främsta tekniska biståndsprogrammet till stöd för övergångsprocessen i Ryssland. Centrala institutioner i EU och i Ryssland arbetar inom ramen för programmet. Hittills har över 2,4 miljoner EUR öronmärkts för över 1 500 projekt som är inriktade på ett brett spektrum av politikområden.

### 3. De länkar som måste stärkas

3.1. EU är generellt medveten om behovet av att civila samhället deltar i EU:s strävanden att uppnå övergripande mål när det gäller att upprätta och förbättra kontakter med tredje land. Det gäller yttre förbindelser ur alla perspektiv, exempelvis toppmötena mellan ekonomiska och sociala råd och liknande organ från EU och Medelhavsområdet, mötena mellan företrädare för civila samhället i EU, Latinamerika och Västindien, de bilaterala gemensamma kommittéerna med kandidatländerna, överläggningarna mellan näringslivet, fackförbund och konsumentintressen inom ramen för det transatlantiska samarbetet med USA, näringslivsdialogen med Asien, rundabordskonferensen mellan EU och Indien, den rådgivande EES-kommittén, Cotonou-avtalet, regionala seminarier i samarbete med AVS-länderna, Europeiska rådets rapport från juni 2001 i vilken man efterlyser en dialog och multilateralt samarbete mellan aktörerna inom den nordliga dimensionen samt främjandet av en social och civil dialog inom ramen för stabilitetspakten för sydöstra Europa. I många av dessa fall har förbindelserna institutionaliserats genom ESK:s medverkan.

3.2. Samarbetet mellan EU och Ryssland drivs av EU-institutionerna och den ryska regeringen. Rundabordskonferensen för industrin mellan EU och Ryssland har erkänts som ett användbart rådgivande organ. De ekonomiska och sociala företrädarna för civila samhället har dock enbart deltagit i samarbetet i mycket ringa utsträckning. Både i partnerskaps- och samarbetsavtal och i den gemensamma strategin betonas dock nödvändigheten av att parterna samarbetar för att stärka det civila samhället och föra de båda samhällena närmare varandra.

(1) (1999/414/GUSP), EGT L 157, 24.6.1999, s. 1.

3.3. De viktigaste ryska intressegrupperna inom näringsliv och samhälle har under senare år stärkt sin struktur och förbättrat sina möjligheter att fungera som oberoende och tillförlitliga intressegrupper. Det gäller i synnerhet företag och arbetsgivare och fackförbunden, men även andra organisationer inom det civila samhället, exempelvis konsumenterna, verkar för att förbättra sin ställning och sina offentliga nätverk. Kontakten med systerorganisationer i EU är dock ofta fortfarande begränsad. Ovannämnda rundabordskonferens för industrin mellan EU och Ryssland har åtföljts av europeiskt samarbete mellan fackförbunden (EFS-FNPR) och mellan andra aktörer, både i form av bilateralt och multilateralt samarbete. Europeiska företag har inrättat Europeiska företagsklubben i Moskva. Ryska aktörer deltar visserligen i internationellt samarbete, men med varierande engagemang. De främsta ryska arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna deltar i ILO:s arbete. De ryska handelskamrarna ingår i det internationella nätverket för handelskamrar, de största ryska fackföreningsorganisationerna är medlemmar i Fria Fackföreningsinternationalen (FFI), och ryska aktörer deltar i Östersjösamarbetet. De största ryska intresseorganisationerna har uttryckt intresse av att etablera eller förbättra kontakter och samarbete med aktörer i EU.

3.4. Både i Ryssland och i EU:s medlemsstater är allmänhetens kunskap om partnerskapet mycket begränsad. Det gäller också intresset för och debatten kring de framväxande förbindelserna mellan Ryssland och EU samt det framtida samarbetet. Media kan bidra till att stimulera allmänhetens inställning. Om inte integrationsprocessen får stark förankring i samhället kan det få negativa följder för tillnärmningen av Rysslands lagstiftning till EU:s lagstiftning, som är en förutsättning för ökad integration.

3.5. Både på det ekonomiska och sociala området finns institutionaliserade förbindelser mellan den ryska regeringen och olika aktörer. Trepartsammansatta utskott och arbetsgrupper har inrättats åtminstone inom arbetsmarknadsministeriet och ministeriet för ekonomisk utveckling och handel. Som exempel kan nämnas det ryska trepartsutskottet med ansvar för reglering av sociala och arbetsmarknadsrelaterade förbindelser. Tio representanter för var och en av de viktigaste parterna (arbetsgivare – fackförbund – regering) sammanträder en gång i månaden. Sju permanenta arbetsgrupper har inrättats. Som exempel på frågor på dagordningen kan nämnas ratificeringen och genomförandet av Europarådets sociala stadga, genomförandet av den nya arbetslagstiftningen och reformen av pensionssystemet. Aktörerna anser sig ha bidragit på ett värdefullt sätt och fått gehör inom regeringen. Systemet fungerar bäst på federal nivå och i de största regionerna.

3.6. Den nya arbetslagstiftningen trädde i kraft den 1 februari 2002. Den anses medföra omfattande förbättringar av arbetsmarknaden och arbetstagarnas rättigheter. Genom denna lagstiftning, som innehåller en separat artikel om den sociala

dialogen, institutionaliseras arbetsmarknadsparternas roll. Avtal mellan de berörda parterna kommer att utgöra den främsta grunden för framtida åtgärder på arbetsmarknaden. Genomförandet av arbetsmarknadslagstiftningen på alla nivåer kommer att bli en krävande uppgift för arbetsmarknadsparterna under kommande år. En ny lagstiftning som reglerar fackförbundens och arbetstagarernas rättigheter och skyldigheter håller också på att utarbetas.

3.7. Inrättandet av det trepartssammansatta centrumet för socialt partnerskap och skiljedomstolen för arbetsmarknadsrelaterade frågor skulle bli viktiga inslag på arbetsmarknaden. De inrättades i september 2001 och finansierades genom Tacis. De förväntas få stor betydelse för genomförandet av den ny arbetslagstiftningen.

3.8. Den ryska regeringen erkänner i allt större utsträckning den roll det civila samhällets organisationer spelar. Ansträngningar görs för att inleda en dialog med och mellan de viktigaste organisationerna. Rysslands president sammanträdde nyligen med ryska intresseorganisationer på bred front, och nya former av kontakter med det växande nätverket av dessa organisationer håller på att etableras. Ytterligare ett positivt steg är det initiativ som en medlem av duman nyligen lade fram om att inrätta en kommitté för "ett internationellt Ryssland i ett integrerat Europa".

3.9. Upprättandet av administrativa strukturer och genomförandet av ny lagstiftning i Ryssland måste dock förbättras. Detsamma gäller utvecklingen av den sociala och civila dialogen och de framsteg som görs i relationerna mellan arbetsmarknadens parter i Ryssland. Organisationerna och arbetsmarknadsparterna i det ryska civila samhället står inför utmaningen att bidra till en positiv utveckling genom att förbereda sig för en konstruktiv dialog, samråd och förhandlingar.

3.10. De projekt inom ramen för Tacis-programmet som täcker Ryssland är omfattande, både när det gäller det nationella och det övergripande programmet. Projekten är till största del inriktade på att stödja moderniseringen av ekonomin och stärka rättsstaten, demokratin och den sociala sektorn. Det finns en nationell strategi för 2002–2006 och ett nationellt vägledande program för 2002/2003. Det förefaller som om Tacis-programmet på ett pragmatiskt sätt är inriktat på de viktigaste frågorna. Decentraliseringen av Tacis-förvaltningen till kommissionens delegation i Moskva tycks ha ökat programmet effektivitet. Ryska aktörer framför dock kritik mot den administrativa bördan och det tidskrävande förberedande arbetet. Även samordningen av projekten mellan olika program (exempelvis Interreg III A och småskaliga projekt inom ramen för Tacis) bör förbättras. Det uppstår ofta problem då man i samband med det praktiska genomförandet av projekt inom ramen för den nordliga dimensionen skall samordna finansieringsandelarna från olika program (Tacis, Phare etc.). Kommissionens samordning av administrationen av den nordliga dimensionen borde också förbättras.

#### 4. Slutsatser och rekommendationer

4.1. ESK uttrycker sitt starka stöd för alla åtgärder som syftar till att förbättra partnerskapet mellan EU och Ryssland. Partnerskapet bör främja europeisk integration, särskilt med avseende på ekonomiska och sociala reformer i Ryssland, handel och ryskt medlemskap i WTO, ekonomiskt samarbete och tillväxt, sysselsättning, ökat välbefinnande och förbättrad levnadsstandard, miljö, arbetsinfrastruktur, gränsförbindelser, investeringar och samarbete mellan näringslivet och medborgarna.

4.2. ESK stöder EU:s ståndpunkt i den gemensamma strategin att ett gemensamt europeiskt ekonomiskt område bör omfatta såväl ekonomiska som sociala aspekter. Utöver ekonomi, tekniskt samarbete, handel, företags arbetsvillkor osv., bör man även fästa uppmärksamhet vid frågor som sysselsättning, utbildning, utbyte mellan universitet, social trygghet, arbets- och levnadsvillkor, folkhälsa, oberoende medias roll och bekämpning av korruption. ESK överväger att framföra sina ståndpunkter i frågan.

4.3. I förhandlingarna om de viktigaste frågorna bör man komma fram till lösningar som är innovativa och fördelaktiga för samtliga parter. Villkoren för Rysslands medlemskap i WTO omfattar bland annat avlägsnande av hinder för handel och investeringar. Frågan om avregleringen av de ryska marknaderna för banker, försäkringsbolag, tjänster och energi bör behandlas förutsättningslöst. Frågor som hänger samman med EU-utvidgningens effekter på förbindelserna mellan EU och Ryssland, exempelvis Kaliningrad och rörligheten för personer och varor, bör i möjligaste mån utredas av parterna före utvidgningen.

4.4. När det gäller säkerheten för medborgarna och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i Ryssland är det kommitténs ståndpunkt att detta skall främjas framför allt i regioner som befinner sig i kris. EU:s stödprogram, främst "Europeiska initiativet för demokrati och mänskliga rättigheter" och kärnan i Tacis' handlingsprogram, bör genomföras på ett medvetet sätt. Kommittén stöder också ansatserna att ta itu med dessa frågor inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och FN. Kommittén kommer att följa utvecklingen i olika krisregioner, bland annat Tjetjenien. Vi kommer eventuellt att behandla dessa i ett senare skede, med utgångspunkt i kommitténs egna ansvarsuppgifter och sakkunskaper.

4.5. Utvecklingen i Ryssland har nått en punkt då det vore fördelaktigt att göra de främsta aktörerna i det civila samhället delaktiga i de gemensamma insatserna för att förbättra partnerskapet mellan EU och Ryssland och upprätta en regelbunden dialog mellan aktörer i Ryssland och EU som en del av samarbetet. Intressegrupper inom näringslivet och samhället skulle bidra med erfarenhet och kunskap till den ekonomiska och sociala politiken inom ramen för partnerskaps- och samarbetsavtal och samarbete.

4.6. I föreliggande yttrande koncentrerar sig ESK främst på följande rekommendationer för att uppnå ett välfungerande partnerskap: att utnyttja erfarenheter från aktörer inom de organiserade civila samhällen genom att göra dessa delaktiga i samarbetet mellan EU och Ryssland; förankra partnerskapet i samhället genom att främja en offentlig debatt och informationsutbredning till allmänheten; stödja Rysslands ansträngningar att ytterligare förbättra den institutionella ramen och dialogen och de ryska intresseorganisationernas insatser för att stärka sina bidrag.

- a) ESK stöder beslutet att undersöka möjligheten att inrätta ett gemensamt europeiskt ekonomiskt område för EU och Ryssland. Med hänvisning till punkt 4.2 bör den högnivågruppen som har i uppdrag att utarbeta en rapport som skall presenteras vid toppmötet 2003 även anordna hearingar eller liknande evenemang för att ge huvudaktörerna i EU och Ryssland möjligheter att uttrycka sina åsikter beträffande det gemensamma europeiska ekonomiska området.
- b) Samarbetsrådet bör på basis av erfarenheterna från ovan nämnda hearingar inrätta ett permanent rådgivande forum som består av huvudaktörerna inom det organiserade civila samhället. Detta forum skulle få i uppdrag att bistå samarbetsorganen på olika nivåer (toppmöten, samarbetsrådet, samarbetskommittén, undergrupper, osv.) med rådgivning. Det skulle inrättas på basis av artikel 93 i avtalet om partnerskap och samarbete<sup>(1)</sup>. Det organiserade civila samhällets deltagande bör även erkännas i den gemensamma strategin. ESK har även i tidigare yttranden rekommenderat att ett rådgivande forum inrättas<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Se punkt 2.1.

<sup>(2)</sup> Yttrande om "Relationerna mellan Europeiska unionen och Ryssland, Ukraina och Vitryssland", EGT C 102, 24.4.1995, s. 40; yttrande om "Relationerna mellan Europeiska unionen och Östersjöländerna", EGT C 73, 9.3.1998, s. 57; yttrande om "Den nordliga dimensionen: Handlingsplan för den nordliga dimensionen i EU:s externa och gränsöverskridande politik 2000–2003", EGT C 139, 11.5.2001, s. 42–50.

- c) EU bör vidta åtgärder för att säkerställa att allmänheten får information om partnerskapet mellan EU och Ryssland och att partnerskapet synliggörs i större utsträckning. En förankring av partnerskapet i samhället skulle underlätta en anpassning av lagstiftningen. Man bör på alla nivåer i samhället i Ryssland, medlemsstaterna, kandidatländerna och andra länder i Europa vidta åtgärder för att främja allmänhetens kunskap om och förståelse för partnerskapet och stimulera till offentlig debatt. Man bör utarbeta publikationer och anordna seminarier och informationskampanjer. Medlemsstaterna, Europaparlamentet, EU-delegationerna, media och det civila samhällets organisationer bör delta i detta arbete.

Inom EU bör man även förbättra insynen i den löpande verksamheten inom ramen för samarbetet mellan EU och Ryssland. Informationen och framstegsrapporteringen från toppmötena och de olika dialogerna bör förbättras i likhet med rapporteringen om programmen och om resultaten av EU-ordförandeskapets arbete.

- d) ESK välkomnar de ansträngningar de ryska myndigheterna har gjort för att främja dialogen med organisationerna inom det civila samhället och göra huvudaktörerna delaktiga i utformningen och genomförandet av ny lagstiftning och kontrollen av att denna efterlevs. Projekt inom ramen för Tacis bör utformas på ett sådant sätt att de fungerar som stöd för genomförandet av arbetslagstiftningen och förbättringen av instrument för samarbete på lokal och regional och inom olika sektorer (både bland aktörerna och mellan dem och de berörda myndigheterna). Ytterligare ansträngningar bör sättas in för att göra förvaltningen av Tacis smidigare med utnyttjande av den bästa expertkunskapen.

Även organisationerna inom det civila samhället i Ryssland bör uppmuntras att öka sin beredskap att delta som trovärdiga samarbetsparter. Denna verksamhet bör omfatta de olika regionerna i den ryska federationen. De

ekonomiska och sociala aktörerna i EU och medlemsstaterna bör uppmuntras att delta i detta arbete.

- e) EU:s nordliga dimension bör genomföras på ett ändamålsenligt sätt och vidareutvecklas under kommande år, eftersom det är ett instrument som även kan användas för att förbättra relationerna mellan EU och Ryssland. ESK rekommenderar att EU under år 2002 förbereder en handlingsplan för uppföljning och vidtar åtgärder för att säkerställa att såväl finansieringen som administrationen av den nordliga dimensionen stramas upp och samordnas så att handlingsplanen kan genomföras på ett effektivare sätt i framtiden.

ESK stöder rekommendationen att regelbundet anordna högnivåforum med deltagare från alla delar av samhället. Det bästa vore att i linje med slutsatserna från Europeiska rådet i juni 2000 anordna ett sådant forum år 2002 som en förberedelse inför ministermötet under det danska ordförandeskapet. ESK ställer sig även bakom rekommendationen att vidta åtgärder för att etablera regelbundna multilaterala kontakter mellan ekonomiska och sociala aktörer i de berörda länderna. I februari 2001 anordnade ESK ett multilateralt sammanträde i Umeå i linje med rekommendationen från ministermötet om den nordliga dimensionen i november 1999. En resolution lades fram vid ministermötet i Luxemburg. Det vore optimalt att, i samarbete med Baltiska staternas råd, organisera ett multilateralt sammanträde i anslutning till ovan nämnda högnivåforum. EU kan räkna med ESK:s bidrag till sådana insatser.

- f) ESK uttrycker sin vilja att delta och bistå i kommande EU-åtgärder för att uppnå ett dynamiskt partnerskap mellan EU och Ryssland. Kontakterna mellan Ryssland och organisationer i det europeiska civila samhället bör förbättras. Kommittén skulle därför undersöka lämpliga sätt att skapa och främja regelbundna kontakter och dialoger med huvudaktörerna i det organiserade civila samhället i Ryssland.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS



## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar"

(KOM(2001) 366 slutlig)

(2002/C 125/11)

Den 25 juli 2001 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget begära Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Grönbok – Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar".

SOC-sektionen, som fick i uppgift att bereda ärendet, antog sitt yttrande den 19 december 2001. Föredragande var Renate Hornung-Draus och medföredragande Ursula Engelen-Kefer och Jean François Hoffelt.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 4 röster emot och 14 nedlagda röster.

### 1. Allmänna kommentarer

1.1. Företagens sociala engagemang är en viktig del i uppbyggandet och bibehållandet av det civila samhällets institutioner och går bortom gällande nationell, europeisk och internationell lagstiftning. Det finns åtskilliga positiva exempel på att samarbete mellan företag och fackföreningar liksom lokala organisationer och sammanslutningar präglar medborgarnas deltagande på lokal nivå. I dag gäller det för företagen att via sitt sociala ansvar, på frivillig väg och/eller förhandlingsvägen, utveckla kvalitetsrelationer med alla sina intressenter – aktieägare, arbetstagare, fackföreningar, kunder, leverantörer, underleverantörer, samt lokala och regionala sammanslutningar och myndigheter – i första hand på det mänskliga, sociala, ekonomiska och miljömässiga planet. För unionen gäller det att finna medel för att uppmuntra denna utveckling.

1.2. För företagen leder globaliseringen till världsomfattande nätverk, avtalsvillkor och nya former av arbetsdelning. Företagen måste även ta ett allt större socialt ansvar på det internationella planet. Internationellt verksamma företag bidrar ofta i stor utsträckning till att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i utvecklingsländerna genom sin närvaro. Genom att investera i produktionsanläggningar eller köpa varor och halvfabrikat av lokala företag bidrar de till att skapa och säkerställa arbetsplatser, finansiera sociala inrättningar, förbättra utbildningsnivån samt bidra till strukturella förändringar och därmed till att stärka ekonomin i dessa länder. Å andra sidan finns det också avsevärda risker med att företagen inte i tillräcklig grad uppträder ansvarsfullt – särskilt genom att näringslivet småföretagsstruktur hotas, genom överexploatering av miljön och råvaror, genom politisk inblandning, genom bristande respekt för grundläggande arbetsnormer och fackliga rättigheter, genom barnarbete, tvångsarbete och diskriminering av kvinnor och minoriteter.

1.3. På det internationella planet har företagens sociala ansvar sedan flera år varit en viktig fråga inom ramen för de internationella organisationernas arbete. Internationella arbetsorganisationen (ILO) har fastställt viktiga standarder genom sina grundläggande arbetsnormer, OECD har följt upp detta initiativ med sina riktlinjer för multinationella företag, och FN har som en följd av globaliseringen behandlat frågor i samband med Kofi Annans Global Compact-initiativ. Genom grönboken ställer kommissionen frågan om det även behövs ramvillkor på EU-nivå för att främja företagens sociala ansvarstagande (Corporate Social Responsibility, CSR).

1.4. Även om företagens sociala ansvar (CSR) inte är något nytt fenomen har det i globaliseringens tidevarv en alldeles särskild aktualitet. De allt starkare protesterna från globaliseringsmotståndare visar att människor känner ett allt större obehag inför de världsomfattande nätverken och den tilltagande "virtualiseringen" av den ekonomiska verksamheten. ESK ser med mycket stort allvar på denna obehagskänsla som tar sig uttryck i dessa protester och arbetar för att få till stånd en bred dialog där farhågorna och oron kan komma till uttryck. Dialogen bör även hjälpa till att skapa mer insyn i de bestämmelser som styr världsekonomin. Framför allt bör dialogen bidra till att åstadkomma nödvändiga förändringar i vissa företags agerande och därmed verka för ett socialt ansvar.

1.5. ESK hoppas att grönboken kommer att inleda en mångfasetterad debatt om företagens sociala ansvar. Utgångspunkt för en sådan debatt måste vara en hållbar utveckling. I synnerhet sedan toppmötet i Göteborg har hållbarhetsbegreppet inom områdena miljö, socialpolitik och ekonomi kommit att utgöra en viktig referensram för ekonomin och politiken. Vi måste verka för bättre jämvikt mellan det som gagnar aktieägarna och arbetstagarna och deras företrädare såväl som andra intressenter – kunder, underleverantörer, kommuner, samhället. Företagen måste göra vinster för att överleva i konkurrensen, säkra sitt fortbestånd och därmed arbetstillfällena. Det ligger i företagens ekonomiska intresse att agera på ett socialt ansvarsfullt sätt, så att de kan förverkliga sina egna



intressen på lång sikt. Ett företag som investerar behöver nämligen fördelaktiga och fasta rambestämmelser, rättssäkerhet och fred, bra arbetsförhållanden inom företaget och ett samhällsklimat som främjar investeringar. Det är inte likgiltigt för ett företag i vilken samhällsmiljö det verkar. Varje företag tar samhällsklimatet i beaktande i sina ekonomiska överväganden och beslut.

1.6. ESK stöder Europeiska kommissionens ståndpunkt att företagens sociala ansvarstagande är ett viktigt bidrag till att förverkliga det strategiska målet från Lissabon om "att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning".

1.7. Om målen från Lissabon utgör referensen måste man emellertid också ta hänsyn till en förstärkning av företagets konkurrenskraft. Ty förmågan att konkurrera och skapa överskott, som är basen för företagets långsiktiga existens, är en absolut förutsättning för att de skall kunna ta sitt sociala ansvar. Detta måste betonas eftersom kommissionen lägger fram ett orsakssamband i grönboken som inte är hållbart: Man verkar utgå ifrån att företag som agerar på ett socialt ansvarsfullt sätt automatiskt blir framgångsrika även i ekonomiskt avseende. Sambandet mellan företagets ekonomiska framgångar och deras sociala agerande måste ses på följande sätt: Den ekonomiska framgången måste underlätta det sociala ansvarstagandet, vilket i sin tur bidrar till varaktiga framgångar för företagen. Därför är det viktigt att förmå företagen att betrakta det sociala ansvaret som en långsiktig utveckling, som en strategisk investering vid beslut som rör marknadsföringen, ledningsinstrumenten och verksamheten.

1.8. Företagens sociala ansvar (CSR) går längre än till att skapa och säkra arbetstillfällen. Det berör också utvecklingen av bättre arbeten med tillräckligt arbets- och hälsoskydd, hänsyn till funktionshindrades behov<sup>(1)</sup> och främjandet av en kultur som präglas av livslångt lärande. Ett socialt ansvarsfullt agerande innebär att företagen tillämpar de sociala bestämmelserna på ett ansvarsfullt sätt och bemödar sig om att bygga upp en anda av partnerskap. Det betyder också att bygga upp arbetsrelationer och att verka för förhandlingar med och medverkan av arbetstagarerna.

1.9. Begreppen vinst, investeringar, konsumtion, arbetskostnader, lagstiftning, skatter, optimal varuförsörjning, hög sysselsättning, tillväxt, människovärdiga förhållanden, välsstånd, solidaritet, ömsesidig respekt, självdisciplin, arbetsmoral, frihet och rättvisa står alla i nära samband med varandra och påverkar varandra, samt utgör grundpelarna för våra gemensamma värden och vår gemensamma ekonomi. Det är viktigt att företag på bästa sätt deltar i detta "orsak-verkansamband" vilket innebär att de först och främst måste agera på ett ekonomiskt effektivt och därför socialt ansvarsfullt sätt.

1.10. Frågan om företagets sociala ansvar är invecklad och måste behandlas på ett mångfasetterat och djupgående sätt. Kulturella särdrag och nuvarande lokala rambestämmelser påverkar direkt utformningen av normer för hur företagen skall ta sitt sociala ansvar. Kommissionen behandlar tyvärr inte alls denna komplexa aspekt. Man gör ingen åtskillnad mellan de olika nivåerna (lokal, nationell, europeisk, global), utvecklingsländer och industriländer, multinationella storföretag, små och medelstora företag och mikroföretag samt mellan sektorer. Dessutom utgår kommissionen ifrån att företagen är uppbyggda på ett traditionellt hierarkiskt sätt, och hänsyn tas inte till nya former av företagsstrukturer och arbetsorganisation (deltids- och distansarbete, "virtuella företag" osv.).

1.11. Företagens sociala ansvar (CSR) är principiellt frivilligt. Frivilliga – inklusive överenskomna – åtgärder och initiativ ger företagen möjlighet att ta egna initiativ och utveckla egna modeller för det sociala ansvarstagandet som passar varje företag och sektor. Det är lättare att få gehör för initiativ som tas inom företagen och de olika sektorerna än för rambestämmelser som fastställs på en övergripande nivå. Initiativ beträffande t.ex. uppförandekodexar inom ramen för ILO, OECD och FN, som alla grundar sig på principen att åtgärder för socialt ansvarstagande skall vidtas på frivillig grund, är ett exempel på detta.

1.12. Ett företags beslut att frivilligt genomföra åtgärder inom ramen för det sociala ansvaret – som uppförandekodexar, "fördrag" eller fair trade-märkning – förutsätter naturligtvis att det också är villigt att underkasta sig bindande krav. ESK är positiv till sådana gemensamma aktioner och frivilliga avtal mellan arbetsmarknadsparterna på området för socialt ansvarstagande, och dessa kan också innefatta lämpliga uppföljnings- och utvärderingsmekanismer.

1.13. Principen att de sociala uppförandekodexarna är frivilliga grundar sig även på andra faktorer. I EU och i medlemsstaterna är företagen enligt lagar och minimikrav skyldiga att rätta sig efter vissa bestämmelser – som är lika för alla – och som bidrar till utvecklingen av ett ansvarsfullt agerande. Företagens sociala ansvar (CSR) omfattar åtgärder utöver dem som fastställs i gällande lagstiftning. Initiativet att utveckla och tillämpa sociala uppförandekodexar togs inte utan orsak av de länder som har en begränsad sociallagstiftning. Företagens plikt att följa den gällande lagstiftningen ifrågasätts inte, men alla initiativ för att förstärka deras sociala ansvarstagande går per definition längre än gällande lagstiftning och kan därför bara genomföras på frivillig grund.

<sup>(1)</sup> Se ESK:s yttrande om Europeiska handikappåret (EGT C 36, 8.2.2002).

1.14. ESK anser att man i grönboken inte tillräckligt behandlar den särskilda roll som företagen inom den sociala ekonomin spelar på området socialt ansvar. Detta är beklagligt eftersom det just på detta område finns goda exempel på hur det sociala ansvaret kan utgöra kärnan i företagets målsättning. Många företag inom den sociala ekonomin offentliggör regelbundet rapporter om de åtgärder som man vidtagit på området socialt ansvar, t.ex. genom att sätta in särskilda instrument som sociala revisioner eller sociala balansräkningar för att utvärdera sin verksamhet. ESK är av uppfattningen att sådana initiativ borde uppmärksammas särskilt.

1.15. Allmänt sett betraktar kommissionen det sociala ansvaret i för hög grad ur multinationella storföretags synvinkel. Större delen av företagen i Europa är små eller medelstora, eller mikroföretag, som behöver en uppläggning av ansvarstagandet som specifikt svarar mot deras situation och behov. I detta sammanhang hänvisar ESK till att man principiellt måste skilja mellan företagansvarets sociala dimension å ena sidan och den miljömässiga och samhällseliga dimensionen å den andra. Miljöskyddet är ett nytt område för många småföretag som behöver andra resurser och genomförandemetoder än den sociala dimensionen.

## 2. Handlingsnivåer – global nivå

2.1. Skillnaderna i välfärd mellan industri- och utvecklingsländerna är ännu, och kommer även i framtiden att förbli, stora. Arbetsvillkoren i många utvecklingsländer är ofta mycket sämre än i industriländerna på grund av att utvecklingsländernas ekonomier är mindre effektiva och att deras demokratiska och andra representativa strukturer delvis är underutvecklade. Oacceptabla former av barnarbete, mycket låga löner, undertryckande av fackföreningar och skadliga arbetsförhållanden är tyvärr fortfarande vanligt.

2.2. Många företag har dock vidtagit åtgärder, utöver gällande lagstiftning, för att förbättra arbetsförhållandena i sina filialer, dotterbolag och delvis också hos sina avtalspartners, leverantörer och licensinnehavare i utvecklingsländerna. ESK välkomnar och stöder uttryckligen sådana företagsinitiativ. Extrema former av barnarbete och tvångsarbete kan inte accepteras enbart på grund av att utvecklingsländerna har dåligt fungerande ekonomier. Alla typer av diskriminering av fackligt aktiva måste också förhindras och föreningsfriheten respekteras. Så länge internationellt verksamma företag, tack vare sitt inflytande och med hjälp av de medel som står till deras förfogande, försöker förändra situationen i positiv riktning gör de en viktig insats för utvecklingen i stort.

2.3. För att företagets potential skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt måste det finnas en tillförlitlig rättslig ram som reglerar bildandet av nya företag och investeringar samt ett internationellt handelsutbyte som är så fritt som möjligt med hänsynstagande till ILO:s centrala arbetslivsnormer. I detta sammanhang uppmanas regeringarna och de nationella myndigheterna att ta sitt ansvar. De kan också bidra till att utveckla ett välfungerande utbildningssystem och socialförsäkringsinstitutioner som företagen finansierar genom skattebetalning.

2.4. Det är också en uppgift för lagstiftarna, regeringarna och myndigheterna i de olika länderna att anta lämpliga social- och arbetsrättsliga regler och se till att de följs. I utvecklingsländerna är det dock framför allt tillämpningen som är bristfällig. Barnarbete är exempelvis förbjudet i många utvecklingsländer, men förbudet tillämpas inte av de statliga myndigheterna. I många länder förekommer det också att de fackliga rättigheterna kränks. Till att börja med måste således målet vara att se till att nödvändig lagstiftning och internationella arbetstagarättigheter och mänskliga rättigheter faktiskt genomdrivs av berörda statliga myndigheter. Detta är även en viktig uppgift för Internationella arbetsorganisationen (ILO). Världsbanken, IMF och WTO måste emellertid också ta hänsyn till det sociala ansvaret när de löser sina internationella uppgifter. Europeiska företag som är verksamma i dessa länder kan även utgöra ett stöd och en förebild för andra företag genom att strikt följa lagen och genom att arbeta för att arbetsrätten följs av deras lokala avtalspartners. Lagstiftningen i världsländerna ligger alltså till grund och utgör minimiramerna för de internationella företagens sociala ansvarstagande.

2.5. Deklarationer och rättsinstrument från internationella socialpolitiska organisationer och framför allt från ILO utgör även viktiga grundläggande riktlinjer. Även om dessa deklamationer först och främst riktar sig till regeringar kan företagen arbeta för att målinriktningarna införs på deras område. ILO:s deklamation om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet av den 18 juni 1998 är ett gott exempel. I denna förklaring förbinder sig ILO-medlemsstaterna att på ett effektivt sätt arbeta för att genomföra följande grundläggande principer och rättigheter på arbetsplatser:

- Föreningsfrihet och erkännande av den kollektiva förhandlingsrätten.
- Avskaffande av alla former av tvångsarbete och annat påtvingat arbete.
- Faktiskt avskaffande av de värsta formerna av barnarbete.
- Avskaffande av diskriminering vid anställning och yrkesutövning.

2.6. Andra viktiga rättsinstrument är ILO:s trepartsförklaring om multinationella företag och socialpolitik från 1977 och OECD:s riktlinjer för multinationella företag från 1976, särskilt kapitlet om sysselsättning och arbetsmarknad.

2.7. För att företagen skall kunna ta sitt sociala ansvar är det viktigt att de kan välja lösningar som passar deras särskilda situation och som på bästa sätt tar deras handlingsmöjligheter i förhållande till affärspartners i utvecklingsländerna i beaktande. Ett stort multinationellt företag har på grund av sin ställning på marknaden andra möjligheter att påverka än medelstora företag. I flera sektorer är förhållandet mellan olika företag dock omvänt. Små och medelstora företag i industriländerna kan t.ex. konfronteras med mycket stora leverantörer med en dominerande ställning på marknaden i utvecklingsländerna som de knappast har något inflytande över.

2.8. Inom ramen för det sociala ansvarstagandet (CSR) kan företagen prioritera just de frågor som är av särskild vikt för deras sektor och marknad. Inom textilindustrin behandlas därmed särskilt frågan om barnarbete samtidigt som petroleumindustrin framför allt har vidtagit miljörelaterade åtgärder. Medan vissa företag föredrar en extern kontroll eller certifiering väljer andra att vidta åtgärder och genomföra kontroller internt. Det faktiska genomförandet och dess resultat är dock det som räknas i slutändan.

2.9. Vissa företag och branschorganisationer utarbetar uppförandekodexar och förbinder sig därmed att följa eller främja sociala och etiska normer eller att ta ett särskilt medborgaransvar. Sådana uppförandekodexar speglar varje företags kultur och filosofi samt de långsiktiga målen och prioriteringarna inom respektive företag eller sektor. Om företagen väljer denna form av åtgärd är det viktigt att företagets eller sektorns handlingsmöjligheter återspeglas på ett realistiskt och trovärdigt sätt. Uppförandekodexar lämpar sig särskilt i företag som förutser ett successivt införande av de sociala normerna genom ett samarbete med leverantörer och avtalsparter i utvecklingsländerna.

2.10. Kommissionen framhåller i sin grönbok att företag inte bara skall svara för sina dotterbolag utan även för att deras leverantörer följer bestämmelserna och tar sitt sociala ansvar. Även om man har förståelse för ett sådant krav anser dock kommittén att det är för ospecificerat och därmed svårt att genomdriva. Ansvaret för att vissa bestämda arbetsnormer tillämpas bland leverantörer och avtalspartner kan knappast läggas på företagen. Med tanke på att förhållandet mellan leverantörer och företag blir alltmer invecklat, med produktionskedjor som sträcker sig över flera världsdelar, skulle ett

sådant ansvar gå utöver framför allt de små och medelstora företagens rättsliga och faktiska möjligheter. Företagen kan ge uttryck för sitt sociala ansvar genom anbudsförfaranden eller avtal. ESK delar kommissionens uppfattning att det också finns en extern dimension av företagets sociala ansvar, som gäller även dotterföretag och leverantörer i utvecklingsländer.

2.11. Kommittén förnekar inte att det finns praktiska svårigheter med detta. Ofta kan inte ens stora företag kräva att deras huvudleverantörer, för att inte tala om underleverantörer, tillämpar de normer för socialt ansvarstagande som man kommit överens om inom företaget. Ett otal småföretag och mikroföretag utgör grunden för den ekonomiska strukturen i de flesta utvecklingsländer. Ledande europeiska företag inom textilsektorn har i ett land som t.ex. Indien ofta upp till 12 000–15 000 huvudleverantörer. Man kan bara föreställa sig antalet underleverantörer. Det är först och främst de berörda staternas ansvar att se till att lagstiftningen följs. Samarbetet med facket och olika icke-statliga organisationer kan dessutom bidra till att fall där bestämmelserna inte följs upptäcks.

2.12. Företagens förhållningsregler och sociala engagemang måste ta hänsyn till respektive lands kultur och tradition och de ekonomiska ramvillkoren i landet. Om orimliga sociala normer införs på ett drastiskt sätt i utvecklingsländerna kan detta uppfattas som att industriländerna försöker höja arbetskostnaderna i utvecklingsländerna och därmed beröva dem en del av deras konkurrensfördel. De problem med könsdiskriminering och med kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter som erkänns av det internationella samfundet kan inte räknas som konkurrensfördelar. Det nödvändiga samarbetet med utvecklingsländerna för att förbättra de sociala villkoren skulle därmed försvåras avsevärt. Emellertid kan och bör företagen inom ramen för sitt sociala ansvar vinnlägga sig om att på företagsnivå råda bot på dessa problem.

2.13. Grundprinciperna för företagets sociala ansvarstagande på global nivå bygger ofta på överenskommelser inom ILO. ESK understryker starkt betydelsen av ILO:s grundläggande principer i arbetslivet som bör bli ett bindande minimikrav för mänskliga rättigheter och respekteras världen över. Eftersom överenskommelserna inom ILO dock riktar sig till regeringarna lämpar de sig bara till viss del som riktlinjer och underlag för företagets praktiska åtgärder. Överenskommelserna måste "översättas" för den praktiska tillämpningen inom företagen. ESK välkomnar helhjärtat ILO:s arbete med att genomföra ILO:s överenskommelser i praktiken i företagen och den faktiska utformningen av sociala uppförandekodexar i företagets leveranskedja (supply chain).

2.14. I detta sammanhang välkomnar ESK också Europeiska kommissionens initiativ (meddelandet av den 18 juli 2001 om "Att främja grundläggande arbetsnormer och förbättra den sociala styrningen (*Social governance*) i samband med globaliseringen") att stödja ILO i dess arbete att införa grundläggande arbetsnormer i hela världen.

2.15. Kommittén noterar att internationella institutioner – framför allt Världsbanken, IMF och WTO – måste ta hänsyn till det sociala ansvaret. Ett viktigt bidrag skulle vara att se till att berörda företag generellt åtminstone respekterar ILO:s centrala arbetslivsnormer när krediter eller handelsförmåner beviljas. ESK konstaterar att internationella företag redan i dag vidtar viktiga åtgärder för att göra sina leverantörer och avtalspartner i världen, och särskilt i utvecklingsländerna, uppmärksamma på fördelarna med goda arbetsvillkor. Syftet är att uppnå förbättringar genom stimulans, exempel på egna erfarenheter, uppmuntran och råd<sup>(1)</sup>. Dessa långsiktiga insatser kommer att få mest genomslagskraft om respektive länder utarbetar fördelaktiga ramvillkor och företagen får tillräckligt handlingsutrymme för att utnyttja sin innovativa potential.

2.16. Ett företags ekonomiska synsätt är också en del av dess sociala ansvar (t.ex. penningtvätt, korruption, skatteparadis). Särskilt vad gäller socialt ansvar i samband med investeringar (SRI) förordar ESK att de kriterier som tillämpas vid en utvärdering eller klassificering skall vara mer specifika. De bör grunda sig på jämförbara faktorer (med avseende på miljön är det t.ex. meningslöst att tillämpa samma kriterier för ett stålföretag som för en bank). Dessutom bör inte företag kunna uteslutas enbart på grundval av deras produkter och/eller verksamhetsområde (t.ex. olja, mikrochips eller aluminiumtillverkning). Generellt sett måste ramvillkoren för SRI förbättras, något som innefattar samordning av såväl lagstiftning som avtal på global och europeisk nivå.

### 3. Handlingsnivåer – europeisk nivå

3.1. I sin grönbok behandlar Europeiska kommissionen frågan om nya europeiska ramvillkor för företagens sociala ansvar. Företagen är en del av samhället i stort, och deras verksamhet utförs i en miljö som kännetecknas av lagar och löneavtalsbestämmelser för arbetsmarknaden som skapar

balans mellan de båda parternas intressen och som utgör ett skydd för arbetstagarna. Detta accepteras av samtliga aktörer och bildar en europeisk ram på vilken företagens sociala ansvar byggs, utan att för den skull inkräkta på de rättsliga ramvillkoren (social- och miljöpolitik).

3.2. På EU-nivå regleras formerna för arbetstagarnas och deras fackliga organisationers medverkan huvudsakligen genom lagstiftning via direktivet om europeiska företagsråd – och via direktivet om information och samråd – samt på ett antal olika övriga sätt i de enskilda medlemsstaterna. ESK uppmanar till en konsekvent tillämpning av de föreliggande bestämmelserna så att den industriella omvandlingen kan genomföras på ett socialt acceptabelt sätt genom en rättvis intressebalans.

3.3. Mot bakgrund av de föreliggande sociala ramvillkoren handlar det i Europa i första hand om att skapa ett sådant psykologiskt klimat att företagens sociala ansvar får sin givna plats. Den europeiska nivån är en lämplig plattform för erfarenhetsutbyte om framgångsrika initiativ som gäller företagens sociala ansvar och för att skapa medvetenhet hos företagen själva om att det sociala ansvaret måste beaktas i deras strategier.

3.4. Företagens sociala ansvar är inte enbart en uppgift för ledningen eller arbetstagarrepresentanterna. Staten, kommunerna, de enskilda medborgarna och det civila samhället måste också bidra. ESK ser positivt på att kommissionen behandlar denna fråga i sin vitbok om nya styrelseformer i EU.

3.5. Företag är beroende av de ramvillkor som gäller i det land där de utövar sin affärsverksamhet. Det är till exempel inte obligatoriskt att följa en ILO-konvention i ett land som inte har ratificerat denna konvention och infört den i sin nationella lagstiftning. Man kan inte och får inte tvinga företag att kompensera sina regeringars försummelser, men företagen måste ta sitt sociala ansvar och gå längre än vad som krävs av dem i strikt juridisk bemärkelse. ILO:s trepartsförklaring om multinationella företag utgör en viktig referensram i detta sammanhang. ESK noterar att ILO:s centrala arbetslivsnormer gäller som en del av de mänskliga rättigheterna i samtliga ILO-medlemsstater oavsett om de ratificerats eller inte. Redan genom medlemskapet i ILO åligger det varje medlemsstat att se till att de centrala normerna – fackliga rättigheter, rätt till kollektivavtal, förbud mot barnarbete, tvångsarbete och diskriminering – respekteras. De bär också ansvaret för att företagen följer dessa normer. De europeiska staterna har en särskild uppgift i fråga om att omsätta ILO:s arbetslivsnormer i nationell lagstiftning. Generellt kan EU engagera sig redan i ett tidigt skede genom att verka för att internationella avtal utformas så att de bygger på brett samförstånd och undertecknas av så många stater som möjligt.

(1) För konkreta exempel hänvisas till följande webbplatser:

<http://oracle02.ilo.org:6060/dyn/basi/vpisearch.first>  
[http://www.csreurope.org/csr\\_europe/Databank/databankindex.htm](http://www.csreurope.org/csr_europe/Databank/databankindex.htm)  
<http://www.csrforum.com/csr/csrwebassist.nsf/content/a1c2a3.html>  
[http://www.business-impact.org/bi2/case\\_studies\\_2k/](http://www.business-impact.org/bi2/case_studies_2k/)



3.6. För kommittén är frivillighet vad gäller åtgärder inom området socialt ansvar särskilt viktigt. Upprättandet av detaljerade obligatoriska europeiska ramvillkor skulle därmed vara olämpligt. Enhetliga detaljerade standarder för socialt ansvar medför en risk att företag, särskilt småföretag och företag inom den sociala ekonomin, tvingas in i en "korsett". Företagen bör få möjlighet att utveckla skräddarsydda, branschspecifika och särskilt effektiva lösningar som är anpassade till situationen i det enskilda fallet. De allmänna europeiska principer som arbetats fram av arbetsmarknadens parter skulle kunna bidra till en större spridning av åtgärder för företagens sociala ansvar som redan införts av flera företag. Därför är kommittén entydigt positiv till att arbetsmarknadsparterna fördjupar enskilda aspekter av företagens sociala ansvar, exempelvis på området för arbetshygien och arbetarskydd eller främjande av lika möjligheter. EU:s specifika syn på företagens sociala ansvarstagande skulle kunna utvecklas inom ramen för gemensamma initiativ och frivilliga överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter i enlighet med vad man gjort i textilbranschen. Kommissionen skulle kunna uppmuntra partnerskap mellan de viktigaste aktörerna för företagens sociala ansvar och därmed främja insyn, enhetlighet och bästa lösningar på detta område.

3.7. Företagens sociala ansvar medför såväl kvalitativa som kvantitativa aspekter som varierar mellan branscher och företagens situation, vilket även innebär att uppföljningen och utvärderingen av kontrollerna måste variera.

3.8. ESK välkomnar åtgärder som stöder och främjar spridningen av goda exempel på socialt ansvarstagande. I medlemsstaterna finns redan många sådana nätverk (t.ex. "Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises ORSE" i Frankrike).

#### 4. Handlingsnivåer – nationell/lokal nivå

4.1. I grönboken lyfter man fram dessa åtgärders effekter på det lokala planet. ESK konstaterar att företagen inom den sociala ekonomin till största delen är småföretag eller mikroföretag som betraktar den lokala dimensionen av det sociala ansvarstagandet som sin kärnuppgift. Ett långsiktigt ekonomiskt perspektiv ligger till grund för deras lokala engagemang vad gäller socialt ansvar och miljöansvar, som tar sig uttryck i insatser för allmänintresset (t.ex. grannskapsprojekt, integrationsåtgärder, miljöprojekt). Kommissionen bör lägga större tonvikt vid denna dimension av företagens ansvarstagande på lokal nivå.

4.2. I företagens sociala ansvar ingår både att främja viljan till kommunikation och beredskapen till ständigt lärande, konstaterar kommittén. Människor som kan kommunicera med varandra och är öppna för ny kunskap har också förmåga till social samverkan. Intolerans, diskriminering på grund av

etniskt ursprung, funktionshinder, sexuell läggning eller kön får då inget utrymme. De som känner till andra kulturer och andra sätt att leva och tänka får en öppnare attityd gentemot dessa. Detta uppdrag är riktat till utbildningsanstalter, familjepolitiken och näringslivet. Globaliseringen innebär att dagens samhälle ställs inför denna utmaning.

4.3. Framtidsinriktade företag behöver kompetenta medarbetare som på ett fritt och självständigt sätt kan verka i kunskaps- och informationssamhället. En förutsättning för att den nya utvecklingen skall få genomslag och tillämpas är att människor har tillräcklig kompetens och är beredda till livslångt lärande. Enligt ESK:s uppfattning berörs regeringarna, näringslivet, arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer samt de enskilda individerna i lika hög grad. Deras olika roller måste klart definieras i en öppen dialog.

4.4. Man får inte längre se familjepolitiken, utbildningspolitiken och den ekonomiska politiken som isolerade från varandra. Det måste bli lättare för familjerna att ha barn, kvinnorna måste kunna behålla kvalificerade yrken och barnen måste ges goda möjligheter till utbildning. Näringslivet måste ta hänsyn till de behov som finns hos de arbetstagare som även är föräldrar och utgå från en familjevänlig, det vill säga socialt ansvarsmedveten företagsstrategi.

4.5. Ett socialt ansvar från företagets sida innebär inte bara att det ställs krav på medvetenhet om sådana frågor hos företagsledningen, och på att det finns socialt ansvarsinriktade företagsstrategier, utan det krävs också att människorna, det vill säga arbetstagarna, är beredda att låta företagens sociala ansvar tränga in i den personliga sfären, och att de är beredda att agera i enlighet med detta. ESK anser därför att det är särskilt viktigt med insatser för att öka medborgarnas medvetenhet. Utbildningssystemen kan bidra till detta genom att redan i förskolan börja sprida en kultur som bygger på samexistens, med utgångspunkt i principerna om solidaritet och eget ansvar. Familjerna måste uppmuntras att tillsammans med barnen engagera sig för samhället. Företagen kan förbättra ramvillkoren för medborgarnas engagemang, de kan inrätta priser för ett socialt ansvarsmedvetet engagemang och de kan ge sina medarbetare impulser till att engagera sig i sociala frågor.

4.6. ESK ställer sig positiv till tanken på lokala eller regionala nätverk för socialt ansvarstagande, något som redan förverkligats på flera håll. I sådana nätverk kan företag, arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter samverka med det organiserade civila samhällets övriga parter för att utarbeta och genomföra gemensamma målsättningar på det sociala området. Här gäller det emellertid att undvika att lasta ytterligare byråkrati och administration på småföretagen på det lokala planet.



## 5. Slutkommentar

5.1. Företagens sociala ansvar utgör en central fråga för ESK och man kommer aktivt och med stort intresse att följa utvecklingen på detta område. I samband med att kommissionen ytterligare fördjupar sig i denna fråga hoppas

ESK att hänsyn tas till de synpunkter som framförts här ovan. Frivillighetsprincipen, hållbarhetsprincipen inom områdena miljö, ekonomi och socialpolitik samt en inriktning på befintliga internationella överenskommelser bör utgöra referensramen för ytterligare insatser från Europeiska kommissionens sida. Syftet är att stödja företagen i deras strävan att bete sig på ett socialt ansvarsfullt sätt.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

### BILAGA

#### **till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

#### **Ändringsförslag som avslogs**

Följande ändringsförslag avslogs men fick minst en fjärdedel av rösterna:

#### **Placeras före "Allmänna kommentarer":**

##### *"1.1. Inledning*

De flesta företagsanalytiker instämmer nog i att företagen kan göra stora förbättringar på det ekonomiska och sociala planet för de olika aktörerna samtidigt som de uppfyller sina skyldigheter mot aktieägarna. Historiskt sett är företagens existensberättigande ekonomiskt. Genom att uppfylla de ekonomiska målen uppfyller också företagen det ansvar som de enligt lagstiftning och avtal har gentemot de olika aktörerna. Under de senaste trettio åren har företagens liksom politikernas och de olika observatörernas förståelse växt för att det finns stora möjligheter för vissa företag att på frivillig basis låta de olika aktörerna dra nytta av program för socialt ansvarstagande inom företagen. Sådana program måste ligga i linje med företagens ekonomiska mål och innehåller oftast affärsidéer inriktade på företagens fortsatta existens och deras framgång på medellång och lång sikt. Ett misslyckande när det gäller att uppfylla företagens ekonomiska mål omöjliggör inte bara företagens sociala ansvar, utan innebär också ett omätbart socialt lidande för de berörda. När företagens ekonomiska mål uppfylls har företagen stora möjligheter att förbättra världen. ESK uppmanar kommissionen att lyfta fram företagens ekonomiska mål i den vitbok som skall utarbetas."

##### *Motivering*

I grönboken ges en inadekvat bild av de sociala insatser som företagen gör när de uppfyller sina ekonomiska mål.

*Resultat av omröstning*

För: 45, emot: 79, nedlagda: 11.

**Lägg till följande text före avsnittet "Allmänna kommentarer":***"1.2. Företagens ekonomiska mål*

1.2.1. Ett företags främsta mål är ekonomiskt betingat och företagets huvudsakliga relationer och ansvar är av rättslig och avtalsmässig, inte frivillig natur. Alla faktorer i den sociala sammanhållningen – sysselsättningen, sammanhållningen i lokalsamhället, den nationella sociala sammanhållningen, besparingar och investeringar inför ålderdomen – kan i själva verket uppnås endast om företagen uppnår sitt ekonomiska mål.

1.2.2. Det främsta måttet för att mäta ett företags resultat är vinsten. Det är vinsten som gör det möjligt för ett företag att konkurrera och investera i framtiden. Ett företags vinstgenererande förmåga testas fortlöpande genom de utmaningar som marknadskrafterna presenterar. Dessa förändrar kontinuerligt marknaden för ett företag. Ett företag har uppfyllt sitt syfte om det överlever dessa utmaningar och utvecklas. För att detta skall bli möjligt måste ett företags ekonomiska modell vara hållbar på lång sikt.

1.2.3. Relationerna till olika intressenter är rättsliga till sin natur och regleras i avtal, men endast genom att överleva och utvecklas kan ett företag fylla sin skyldighet att bibehålla sin sysselsättningsmässiga nivå och kvalitet, upprätthålla leverantörsorder och partnerskapsrelationer till leverantörerna, tillfredsställa konsumenternas efterfrågan och säkerställa att kunderna är nöjda.

1.2.4. På lokaliseringsorten upprätthåller ett välmående företag sysselsättningsnivån genom att stödja sina anställda och deras familjer som i sin tur gynnar lokala varu- och serviceleverantörer. Ett välmående företag utgör även i sig en viktig kund för lokala varu- och serviceleverantörer. Ett välmående företag utgör det ekonomiska hjärtat i lokalsamhället och stöder dess sociala sammanhållning.

1.2.5. Ett välmående företag betalar skatt på sin vinst. Via sina anställda genererar det även skatt till staten och bidrar till socialförsäkringsfonderna. Företaget betalar och driver in mervärdesskatt till staten. Det utgör den centrala beståndsdel i det nationella beskattningssystemet som i sin tur finansierar den sociala modellen.

1.2.6. En del av vinsten i ett välmående företag går till aktieägarnas utdelning. Aktieägarna utgörs i allt större utsträckning av olika pensionsfonder och försäkringsbolag som förvaltar privatpersoners sparade medel inför ålderdomen. Sådana system bygger på vinster och aktieutdelning från näringslivet.

1.2.7. Vinsten är kännetecknet för ett välmående företag. Minskad vinst skadar inte bara privatpersoners långsiktiga sparande, utan får även konsekvenser för sysselsättning, leverantörer, kunder och statskassan. Därför bör ett företag inte offra sin vinst på kort sikt utan att vänta sig vinst på medellång eller lång sikt."

*Motivering*

I grönboken inser man inte att det civila samhället och den sociala sammanhållningen är beroende av att företagen uppnår sitt ekonomiska mål.

*Resultat av omröstning*

För: 47, emot: 86, nedlagda: 17.

**Lägg till följande text före "Allmänna kommentarer":****"1.3. Företagens sociala ansvar**

1.3.1. Företagens sociala ansvarstagande är ett begrepp som hela tiden utvecklas. Det innefattar ett engagemang visavi de direkt berörda parterna, samhället och miljön som också bör ligga i aktieägarnas intresse, särskilt om det underbygger affärsidéns långsiktiga hållbarhet.

1.3.2. De direkt berörda intressegrupperna är kunder, leverantörer och anställda. De grundläggande relationerna med de berörda parterna utgår från avtalsförhållanden och lagstiftning. Frivillig breddning av relationerna med direkt berörda parter kan omfatta arrangemang som visar prov på socialt ansvarsfullt uppträdande. Kunderna kan exempelvis erbjudas produkter från ansvarskännande leverantörer och underleverantörer, anställningsförhållandena kan vara 'positiva' på många olika sätt och innebära extra investeringar i mänskliga resurser.

1.3.3. När det gäller breddning av relationerna till de direkt berörda intressena försöker företagen i normalfallet visa med ett affärsmässigt resonemang att dessa åtgärder och de kostnader som de medför ligger i aktieägarnas intresse. Detta kan betyda långsiktiga perspektiv och förutsätter i vissa fall att aktieägarna får 'undervisning'.

1.3.4. En mer komplex dimension av företagens sociala ansvar berör samhället, både närsamhället där företaget är verksamt och samhället i stort. I detta sammanhang kan den affärsmässiga logiken vara mindre uppenbar, och avkastningen kommer oftare på längre sikt.

1.3.5. Det är på den vidare samhällsnivån som den övergripande hållbarhetsfrågan uppstår. Man måste hitta en avvägning mellan företagets hållbarhet – dess förmåga att överleva och ge goda resultat – och den hållbara utvecklingen generellt, med dess tre aspekter – ekonomi, sociala villkor och miljö. Ramverket av lagstiftning och regler för den hållbara utvecklingen kan mycket väl behöva utvecklas för att komplettera initiativen för företagens sociala ansvar. Dessa initiativ kan faktiskt stimulera och forma lagstiftning och regelverk.

1.3.6. Redan definitionsmässigt är företagens sociala ansvarstagande frivilligt, men det föreligger ändå ramar. Företagen kan utveckla uppförandekodexar som definierar etiskt och ansvarsfullt agerande visavi berörda parter och samhället. Dessutom går många företag samman för att kombinera sina resurser. Åtskilliga affärsmässiga verksamheter i samhället har en filantropisk dimension.

1.3.7. På grundval av ovanstående analys kan ESK stödja definitionen i grönbokens punkt 20 om att företagens sociala ansvar är 'ett begrepp som innebär att företagen på frivillig grund integrerar sociala och miljömässiga hänsyn i sin verksamhet och i sin samverkan med intressenterna.'

*Motivering*

Det finns ingen definition av företagens sociala ansvar i yttrandet. Det är lämpligt att ställa företagens sociala ansvar mot företagets ekonomiska mål och göra en jämförelse.

*Resultat av omröstning*

För: 40, emot: 95, nedlagda: 19.

**Punkt 1.3**

Lägg till följande mening före sista meningen:

"Fackföreningarna har på ett avgörande sätt bidragit till utvecklingen på detta område."

*Resultat av omröstning*

För: 59, emot: 76, nedlagda: 11.

**Punkt 1.4**

Ändra sista meningen enligt följande:

"Men framför allt bör dialogen mellan arbetsgivare och fackföreningar bidra till att åstadkomma nödvändiga förändringar i vissa företags agerande och därmed verka för ett socialt ansvar."

*Resultat av omröstning*

För: 56, emot: 83, nedlagda: 13.

**Punkt 1.5**

Ändra femte meningen enligt följande: "Företagen måste ~~göra vinster~~ bli konkurrenskraftiga för att överleva i konkurrensen, säkra sitt fortbestånd och därmed arbetstillfällena."

*Resultat av omröstning*

För: 46, emot: 81, nedlagda: 9.

**Punkt 1.5**

Lägg till följande i slutet av sista meningen:

"för att till den sociala och ekologiska miljön återställa det som företaget har tagit i anspråk vid anläggandet (bostäder, infrastruktur för hälsovård, utbildning, transporter...)."

*Motivering*

Alla har i grund och botten samma intressen: aktieägare, löntagare, företrädare för löntagarna, kunder, leverantörer, kommuner, samhället ...

*Resultat av omröstning*

För: 39, emot: 71, nedlagda: 15.

**Punkt 1.7**

Ändra slutet av punkten enligt nedan:

"Ekonomisk framgång är en absolut förutsättning för att de skall kunna ta sitt sociala ansvar. Ansvarstagandet kan och måste i sin tur bidra till hållbara resultatframgångar för företagen."

*Motivering*

Självförklarande.

*Resultat av omröstning*

För: 61, emot: 82, nedlagda: 10.

**Punkt 1.8**

Gör följande tillägg i slutet av andra meningen:

"Det berör också utvecklingen av bättre arbeten med tillräckligt arbets- och hälsoskydd, hänsyn till funktionshindrades behov och främjandet av en kultur som präglas av livslångt lärande och av ökade utbildningsmöjligheter samt investeringar i fortbildning för alla kategorier av anställda."

*Resultat av omröstning*

För: 66, emot: 67, nedlagda: 6.

**Punkt 1.9**

Gör följande strykningar i första meningen:

"Begreppen vinst, investeringar, konsumtion, arbetskostnader, lagstiftning, skatter, optimal varuförsörjning, hög sysselsättning, tillväxt, människovärdiga förhållanden, välbefinnande, solidaritet, ömsesidig respekt, självdisciplin, arbetsmoral, frihet och rättvisa står alla i nära samband med varandra och påverkar varandra, samt utgör grundpelarna för våra gemensamma värden och vår gemensamma ekonomi."

*Resultat av omröstning*

För: 54, emot: 66, nedlagda: 15.

**Punkt 1.9**

Stryk enligt följande:

"Begreppen vinst, investeringar, konsumtion, arbetskostnader, lagstiftning, skatter, optimal varuförsörjning, hög sysselsättning, tillväxt, människovärdiga förhållanden, välbefinnande, solidaritet, ömsesidig respekt, självdisciplin, arbetsmoral, frihet och rättvisa står alla i nära samband med varandra och påverkar varandra, samt utgör grundpelarna för våra gemensamma värden och vår gemensamma ekonomi."

*Motivering*

Man kan inte ställa begrepp som vinst och frihet, investeringar och ömsesidig respekt, konsumtion och människovärdiga förhållanden på samma nivå. För vissa kan kopplingen kännas stark men dessa värden kan inte sammanställas och blandas utan rangordning så som det sociala läget är i dag i Europa. Det skulle annars innebära att vi redan har eliminerat alla orsaker till fattigdom och utestängdhet från arbetsmarknaden, och att vi bara skulle ha skäl att vara nöjda.

Redan uttrycket "utgör grundpelarna för vår gemensamma ekonomi" är mycket optimistiskt.

*Resultat av omröstning*

För: 41, emot: 55, nedlagda: 10.

**Punkt 1.11**

Tillägg till andra meningen:

"Det är lättare att få gehör hos företagsledarna för initiativ som tas inom företagen än för rambestämmelser som fastställs på en övergripande nivå."

*Motivering*

Tanken att arbetarna befinner sig på samma plan inom företaget som företagsledarna eller aktieinnehavarna återstår att bevisa. De lagstiftande organen (som fastställer lagen) och förhandlarna (som upprättar ramavtal för sektorn eller för flera yrkesgrupper) har valts i laga ordning eller utsetts antingen genom allmänna val eller genom representativ demokrati. Dessa demokratiska beståndsdelar är grundläggande i rättsstater som EU:s medlemsländer, och det finns ingenting i dag som tyder på att de inte accepteras.



*Resultat av omröstning*

För: 34, emot: 60, nedlagda: 13.

**Punkt 2.3**

Lägg till följande efter sista meningen:

"Dessutom vill kommittén uppmantra företagen att ta sitt sociala ansvar genom att betänka att man genom att flytta produktion som kräver mindre kvalificerad arbetskraft och genom att uppmantra invandring av högt kvalificerad arbetskraft för att åtgärda arbetskraftsbrist inom unionen bidrar till en försvagning när det gäller mänskliga resurser i utvecklingsländerna."

*Motivering*

Man kan inte uppmana ett land att investera offentliga medel i utbildning av en elit eller av den framtida arbetskraften om detta bara uppmantrar kompetensflykt från landet. Detta faller också inom ramen för företagens sociala ansvar.

*Resultat av omröstning*

För: 37, emot: 89, nedlagda: 12.

**Punkt 2.4**

Lägg till följande efter sista meningen:

"Det sociala ansvaret innebär alltså att europeiska företag som är företrädare i dessa länder på frivillig väg kan välja att avstå från barnarbete, även när den lokala lagstiftningen tillåter det. Företagens sociala ansvar kan innebära att företagen i dessa länder uppmantras att anställa föräldrarna och ge dem en högre lön än barnen, även om denna lön fortfarande skulle ligga långt under den europeiska lönenivån."

*Motivering*

Detta är ett exempel där det inte är någon skillnad mellan företagens sociala och samhällliga ansvarstagande, och där frivilligheten i företagens sociala ansvarstagande kan göra det möjligt att gå längre än den nationella lagstiftning.

*Resultat av omröstning*

För: 48, emot: 71, nedlagda: 11.

---

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ekonomiska och sociala kommitténs bidrag till de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik 2002"

(2002/C 125/12)

Den 29 november 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Ekonomiska och sociala kommitténs bidrag till de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik 2002".

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för det kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 februari 2002. Föredragande var Ursula Konitzer.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 20 mars 2002) antog kommittén enhälligt följande yttrande.

### 1. Syftet med detta initiativytrande från ESK

Detta yttrande skall

- bidra till de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken år 2002 som kommissionen och rådet utarbetar,
- bidra till den offentliga debatten om samordningen av och innehållet i den ekonomiska politiken på gemenskapsnivå,
- främja den interna debatten i de organisationer och socioekonomiska grupperingar som finns företrädda i ESK.

### 2. De nuvarande förfarandena för samordning av den ekonomiska politiken och behovet av vidareutveckling och rationalisering

#### 2.1. Utgångspunkter i Maastrichtfördraget

I fördragets kapitel (artiklarna 98-104) om ekonomisk politik läggs ansvaret för denna i princip på medlemsstaterna. Den betraktas dock som en fråga av gemensamt intresse. Medlemsstaternas politik skall samordnas så att den bidrar till att förverkliga gemenskapens mål som de definieras i artikel 2<sup>(1)</sup>. "De allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik" är gemenskapens centrala dokument för den ekonomiska politiken. Det utgör en (icke bindande) rekommendation från rådet som utarbetas på basis av en rekommendation från kommissionen och slutsatser från Europeiska rådet. Rådet underrättar Europaparlamentet om sin rekommendation. Genomförandet av de allmänna riktlinjerna övervakas i ett mellanstatligt förfarande. Om man konstaterar att en medlemsstat bryter mot dem kan en ny rekommendation lämnas till denna stat. Rekommendationen kan publiceras

(1) I denna artikel nämns bland annat målen tillväxt och sysselsättning.

(som en sanktion). Riktlinjerna för den ekonomiska politiken – utöver principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens som främjar en effektiv resursfördelning – finns endast i föreskrifterna för budgetpolitiken i fördragets kapitel om ekonomisk politik. Dessa föreskrifter<sup>(2)</sup> skall säkerställa att budgetpolitiken, som ligger kvar på nationell nivå, inte inverkar negativt på den penningpolitik som är inriktad på prisstabilitet och som är centraliserad till Europeiska centralbankssystemet (ECBS). Stabilitets- och tillväxtpakten kompletterar och förstärker dessa föreskrifter inom ramen för EMU.

2.2. De förfaranden och innehållsliga riktlinjer som anges i fördraget kompletterades och vidareutvecklades på olika sätt:

- Genom Amsterdamfördraget tillfogades avdelningen "Sysselsättning", som inom ramen för sysselsättningsriktlinjerna återställer det gemenskapsförfarande som inte återfanns bland de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken (kommissionens förslag som kan ändras av rådet endast genom ett enhälligt beslut, men som enligt Maastrichtfördraget annars måste beslutas av rådet med kvalificerad majoritet).

— I anslutning till detta har de s.k. processerna utvecklats:

- Luxemburgprocessen för arbetsmarknadspolitik,
- Cardiffprocessen för strukturpolitiken (på varu- och faktormarknaderna),
- Kölnprocessen för den makroekonomiska dialogen mellan dem som ansvarar för penning-, budget- och lönepolitiken med syfte att förbättra den övergripande makroekonomiska politiken i EMU.

(2) Ingen monetär finansiering av statsskulden, ingen förtur för staten på kapitalmarknaderna, inget ansvar för andra stater eller offentligrättsliga instituts skulder. Allt för stora underskott i den offentliga sektorns finanser skall undvikas (artiklarna 101–104 i fördraget).

- Dessa "processer" kompletterades med målsättningarna från Europeiska rådet i Lissabon i fråga om tillväxt, tekniska framsteg och full sysselsättning.
- Därutöver har det utvecklats ett svåröverskådligt nätverk av samråd, icke obligatoriska yttranden från parlamentet, ESK och arbetsmarknadens parter samt försök från kommissionen och parlamentet att få till stånd en offentlig diskussion om frågor rörande den ekonomiska politiken i Europa: samarbete mellan ekonomiska forskningsinstitut, Bryssels ekonomiska forum.
- Bland regeringsföreträdarna har kommittéernas viktiga roll utvecklats vidare (Ekonomiska och finansiella kommittén, Kommittén för ekonomisk politik, Sysselsättningskommittén). Denna utveckling har delvis gått ut över kommissionens roll som representant för gemenskapens intressen. Man fick också ett intryck av rivalitet, bristande insyn och problem i samband med att kommittéerna sattes samman.
- På rådets nivå bildades på ett informellt sätt eurogruppen som arbetar med samordningen av den ekonomiska politiken och utvecklingen av politiken i EMU, men som inte har några beslutsbefogenheter enligt fördraget.

### 2.3. *Hittillsvarande resultat av fördragets styrning av den allmänna ekonomiska politiken*

2.3.1. Vid en tidpunkt när euron införs som betalningsmedel, ett konvent kallas in för att se över EU:s fördrag och gemenskapen samtidigt står inför den kommande utvidgningen, uppstår frågan om förfarandet för att genomföra och övervaka de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken har motsvarat förväntningarna, och om det kan klara av framtidens utmaningar.

2.3.2. Som positivt bör nämnas att man kunnat skapa den stabilitet som var en förutsättning för ett framgångsrikt genomförande av den ekonomiska och monetära unionen samt att respekt för fördragets och stabilitets- och tillväxtpaktens finanspolitiska regler bidrar till att undvika negativa återverkningar (spillovers) på partnerländernas finanspolitik och på valutaunionens gemensamma penningpolitik. Även arbetsmarknadsparternas löne- och inkomstpolitik, som inte nämns i fördraget, har anpassat sig bättre till valutaunionens stabilitetskrav än vad många hade väntat sig. Allt detta har tillsammans skapat en övergripande politik för valutaunionen, som – trots den nuvarande konjunktursvackan vilken i huvudsak beror på externa funktioner – har varit mer tillväxt- och sysselsättningskapande än vad som hade varit möjligt utan valutaunionen.

2.3.3. Det finns dock även skäl att nämna ett antal negativa faktorer. I vissa viktiga medlemsstater har budgetkonsolideringen inte drivits på tillräckligt när konjunkturen har varit goda för att man skall kunna utnyttja de automatiska stabilisatorerna när konjunkturen är svagare eller bedriva en aktiv anticyklisk politik. Dessutom tillkommer att de offentliga investeringarna i många länder, liksom utgifterna för utbildning och bevarande av humankapitalet, har blivit lidande på grund av budgetkonsolideringen, vilket inte bara påverkar efterfrågan på hemmamarknaden just nu, utan också hotar att skapa framtida flaskhalsar för tillväxten och återgången till full sysselsättning. Generellt sett har man i gemenskapen och valutaunionen ännu inte lyckats utveckla en helt konsekvent makroekonomisk politik baserad på ett brett samförstånd, för att på valutaunionens nivå genomföra en politik sammansatt av penning-, budget- och lönepolitik. Syftet med en sådan politik skulle vara att så långt som möjligt undvika interna och externa orsaker till inflation och överhettning samt motverka försvagning av konjunkturen, så att man kan uppnå en så kontinuerlig utveckling som möjligt av efterfrågan inom hela gemenskapen. Det är endast under sådana villkor som investeringarna kan utvecklas tillräckligt – med hög räntabilitet i hela samhällsekonomin – för att gemenskapens stora tillväxt- och sysselsättningspotential skall utnyttjas i enlighet med målen i fördragets artikel 2 och från Europeiska rådet i Lissabon.

### 2.4. *ESK:s förslag till förbättringar*

2.4.1. Sedan valutaunionen genomförts utövar gemenskapen ett ännu större medbestämmande än tidigare över grunddragen i den ekonomiska politiken och kombinationen av makroekonomiska politiska åtgärder. Den ekonomiska politiken är en offentlig angelägenhet, även på europeisk nivå. Den fortsatta, konkreta utvecklingen av idéerna från Maastricht verkar dock vara komplicerad, ineffektiv och tycks ske utan insyn. Det stora behovet av handling framgår dock tydligt. Unionens kommande utvidgning innebär att behovet av åtgärder ökar. Det konvent man beslutade om i Laeken för gemenskapens fortsatta utveckling kan innebära en möjlighet att efter en ingående debatt få till stånd en förbättring av fördragets bestämmelser.

2.4.2. I samband med att kommissionen utarbetar sina rekommendationer för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2002, och med tanke på förberedelserna av konventet vill ESK bidra med följande förslag:

- a) För att främja insynen bör kommissionen i samband med de allmänna riktlinjerna lägga fram en systematisk översikt över alla förfaranden och samråd som ligger bakom utarbetandet av riktlinjerna och tillsynen över deras utarbetande. En sådan översikt är också nödvändig för att förfarandena skall kunna effektiviseras och förenklas.

- b) Diskussionen om kommissionens meddelande av den 7 februari 2001 om "Förstärkning av samordningen av den ekonomiska politiken inom euroområdet<sup>(1)</sup>" bör fördjupas. (Se också ESK:s yttrande "Economic policy coordination as a consequence of the EMU"<sup>(2)</sup> samt det parlamentetsbetänkande som utarbetats av Pervenche Bérès<sup>(3)</sup>.)
- c) Man bör främst undersöka vilka förbättringar av samordningen av den ekonomiska politiken som kan uppnås genom sekundärlagstiftning på grundval av artikel 99.5
- d) Med tanke på konventets arbete bör man också undersöka vilka ändringar som vore lämpliga att göra i fördragets kapitel om ekonomisk politik. Av särskilt intresse vore att studera följande punkter: att gemenskapens intresse kommer tydligare till uttryck genom att kommissionen återfår sin rätt att ställa förslag när de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken arbetas fram (art. 99.2); att parlamentet, ESK och arbetsmarknadens parter görs delaktiga i arbetet; att kommittéernas roll och sammansättning definieras bättre samt att en tydligare avstämning görs mellan kommittéerna och de olika rådskonstellationerna; att eurogruppen förankras i fördraget; ett fåtal enkla riktlinjer om innehållet i den makroekonomiska politiken och strukturpolitiken.

### 3. Det ekonomiska läget, framtidsutsikterna och utmaningarna för den ekonomiska politiken

#### 3.1. ESK:s roll

Kommittén skall bidra med impulser på de områden som den anser vara särskilt viktiga, eller där man har särskilda kunskaper. Det är dock inte ESK:s uppgift att skriva de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken i kommissionens eller rådets ställe.

Beträffande de allmänna riktlinjerna för 2002 vill ESK inrikta sig på följande grupper av problem:

- Bedömning av det ekonomiska läget och framtidsutsikterna.
- Bidrag till att anpassa och förbättra kombinationen av makroekonomiska politiska åtgärder
- Impulser beträffande några viktiga strukturella problem:
  - Utvecklingen av privata och offentliga investeringar på medellång sikt som förutsättning för tillväxt och återgång till full sysselsättning.

- Den åldrande befolkningen och därmed sammanhängande långsiktiga utmaningar för den ekonomiska politiken.

#### 3.2. Bedömningen av det ekonomiska läget och av framtidsutsikterna

Det går säkerligen inte att undvika felaktiga prognoser, men man måste i alla fall fundera över

- 1) hur kvaliteten i analyserna kan förbättras,
- 2) hur man snabbare kan dra slutsatser för den ekonomiska politiken ur den ekonomiska situationen och framtidsperspektiven när dessa förändras.

3.2.1. Beträffande punkt 1 måste kommissionen se till att de resurser som avsatts för analys- och prognosarbete verkligen är tillräckliga samt att det utvecklas en intensiv dialog, öppen för insyn, med centralbanken, medlemsstaterna, internationella organisationer (som OECD och IMF) och framför allt med de ekonomiska forskningsinstituterna. Den offentliga debatten om den ekonomiska situationen, framtidsutsikterna och en lämplig politik i hela EMU måste förstärkas. Detta har också stor betydelse för de löne- och inkomstpolitiska överläggningarna mellan arbetsmarknadens parter, som i stor utsträckning påverkar politiken inom EMU genom sina beslut.

3.2.2. Beträffande punkt 2 verkar det inte nödvändigt att ändra prognosernas periodicitet (två gånger per år). Däremot skulle det vara lämpligt med en kvartalsrapport om utvecklingen av den ekonomiska situationen. Bättre information om den ekonomiska utvecklingen på kort sikt får emellertid inte förleda till budgetpolitiska finjusteringar. Under normala förhållanden skall budgetpolitiken styras av kriterier på medellång sikt, varvid det dock måste finnas tillräckligt spelrum för de automatiska stabilisatorernas inverkan. Det strukturella underskottet skall minskas i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten, medan förändringarna av konjunkturbetingade underskott skall verka stabiliserande på konjunkturerna. Penningpolitiken kan reagera mer finstämt på förändringar i den samlade ekonomiska situationen, varvid man dock måste ta hänsyn till de penningpolitiska instrumentens fördröjda verkan. I den läroprocess som den makroekonomiska politiken genomgår just nu i EMU bör erfarenheterna av den framgångsrika makroekonomiska styrningen främst genom USA:s penningpolitik under 90-talet studeras bättre. Man bör beakta dem i största möjliga utsträckning. I samband med frågan om en samlad politik för valutaunionen som helhet måste naturligtvis hänsyn även tas till varje medlemslands specifika ekonomiska situation. Detta är en uppgift framför allt för de ekonomisk-politiska aktörerna i respektive land, och samtliga områden inom den ekonomiska politiken bör involveras.

(1) KOM(2001) 82 slutlig.

(2) EGT C 139, 11.5.2001, s. 60.

(3) A5-0307/2001.

3.2.3. Situationen just nu, i januari 2002, tycks präglad av en stagnation i samband med bristande inhemsk efterfrågan, lätt stigande arbetslöshet och bristande tilltro hos konsumenter och producenter. I samband med att farhågorna för inflation minskar syns en tydlig avspänning i de politiska åtgärderna. Viktiga faktorer som lönsamhet i samhällsekonomin inom landet och konkurrenskraftiga kostnader gentemot utlandet är fortfarande relativt gynnsamma. Eftersom ett uppsving även utanför gemenskapen väntas ta fart under 2003 förefaller det enligt ESK:s uppfattning vara möjligt att åter uppnå en tillväxttakt på 3 % detta år, men endast under förutsättning av erforderliga politiska ambitioner och insatser. Denna tillväxt skulle bygga på en ökande efterfrågan hemma och utomlands. Den produktionskapacitet som krävs finns till förfogande i tillräcklig utsträckning.

### 3.3. *Bidrag till en anpassning och förbättring av kombinationen av makroekonomiska politiska åtgärder*

I den nuvarande situationen är det den makroekonomiska politikens uppgift att stödja det väntade uppsvinget och förvandla det till en varaktig, bärkraftig tillväxtprocess, som gör det möjligt att förverkliga sysselsättnings- och produktivitetens målen från Lissabon.

ESK gick redan i sitt yttrande från november 2001<sup>(1)</sup> in på hur samspillet i EMU bör utformas mellan de nationella regeringarnas budgetpolitik, arbetsmarknadsparternas lönepolitik och centralbankens penningpolitik för att man skall komma fram till bästa möjliga kombination av politiska åtgärder för tillväxt och sysselsättning med bevarad stabilitet. I valutaunionen är detta en angelägenhet för hela gemenskapen. Kommissionen som företrädare för gemenskapens intresse bör i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken 2002 – samtidigt som den respekterar autonomi för enskilda aktörer eller grupper av aktörer – konkret redogöra för vilka bidrag de enskilda aktörerna skall lägga fram för ett kort eller medellångt perspektiv. Generellt gäller: Ju bättre budgetpolitiken och lönepolitiken beaktar stabilitets- och tillväxtbetingelserna på kort och medellång sikt, desto bättre kan penningpolitiken – med bevarat stabilitetsmål – stödja den allmänna ekonomiska politiken i fråga om tillväxt och sysselsättning. Det spelrum som skapas på detta sätt skall utnyttjas effektivt av penningpolitiken, i enlighet med artikel 105.1 andra meningen.

Kopplingen mellan kombinationen av makroekonomiska åtgärder i valutaunionen å ena sidan, och konjunkturuppgången samt den tillväxtprocess på lång sikt som krävs för att förverkliga Lissabonmålen å andra sidan, är ett mycket lämpligt tema för den makroekonomiska dialogen (Kölnprocessen). Kommissionen som företrädare för gemenskapens intressen borde inför den makroekonomiska dialogen lägga fram ett diskussionsunderlag i denna fråga. ESK är beredd att lämna ett substantiellt bidrag till detta.

### 3.4. *Impulser från ESK beträffande några viktiga strukturella problem*

#### 3.4.1. *Utvecklingen av privata och offentliga investeringar på medellång sikt som förutsättning för tillväxt och återgång till full sysselsättning*

Om produktivets- och sysselsättningsmålen från Europeiska rådet i Lissabon skall förverkligas krävs över en längre period ( $\pm 10$  år) en kraftig BNP-tillväxt (mer än 3 % per år) som tydligt överstiger produktivitetstrenden (i EU hittills knappt 2 % per år i genomsnitt). En sådan tillväxt är bara möjlig om investeringskvoten i hela samhällsekonomin ökar steg för steg med flera procentenheter i förhållande till BNP, från t.ex. 21–22 % till 25–26 %. I USA steg investeringskvoten under 90-talet med 4 procentenheter i förhållande till BNP.

De företagsinvesteringar som ingår i detta skapar den produktionskapacitet och de arbetstillfällen som är nödvändiga för en inflationsfri tillväxt. De inkorporerar de tekniska framstegen i näringslivets verksamhet (produktivitet) och utgör samtidigt en viktig efterfrågefaktor för en självbärande tillväxt. Det skulle vara nyttigt att genom en "makrostrukturell benchmarking" uppskatta vilken omfattning som krävs för EU totalt, för valutaunionen och för medlemsstaterna. Men det vore ännu viktigare att klargöra vilka faktorer som är viktigast för en sådan ökning av investeringarna vad gäller utvecklingen av efterfrågan och lönsamheten, liksom när det gäller att få till stånd en sund jämvikt mellan sparande och investeringar, samt vilka implikationer detta har för de offentliga budgetarnas utveckling, löneutvecklingen och bytesbalansen, och diskutera allt detta i en makroekonomisk dialog med de politiska aktörerna.

De offentliga investeringar som ligger i investeringskvoten<sup>(2)</sup> har drabbats av budgetkonsolideringen. År 1970 var genomsnittet inom EU: 4,2 %, 1980: 3,2 % och 2001: 2,3 % av BNP. För att man i framtiden skall kunna säkerställa en tillväxt utan spänningar (särskilt avseende infrastruktur) krävs det en viss ökning av den offentliga investeringskvoten. Omfattningen bör vara ungefär samma som den eftersträvar tillväxttakten på 3 %. Eftersom budgetkonsolideringen måste pågå ännu en tid under tillväxtprocessen vore det bra att fastställa lämpliga referensvärden i de nationella fleråriga stabilitetsprogrammen. Man skulle kunna välja samma förfarande för de immateriella investeringarna inom utbildningsområdet.

(1) EGT C 48, 21.2.2002, "Förändrade ekonomiska ramvillkor på global nivå: nya ekonomisk-politiska utmaningar för Europeiska unionen" (ECO/086), s. 4-6.

(2) Man bör ta upp de statistiska frågor som uppstår i samband med att offentlig-privata partnerskap gör offentliga investeringar.



3.4.2. Den åldrande befolkningen och därmed sammanhängande långsiktiga utmaningar för den ekonomiska politiken

I de allmänna riktlinjerna för 2002 bör man på ett lämpligt sätt beakta de långsiktiga utmaningar för den ekonomiska politiken som skapas av befolkningens åldrande. ESK har på senare tid tagit ställning till detta problem flera gånger<sup>(1)</sup>, varför det inte förefaller nödvändigt att i detta yttrande gå in på de enskilda punkterna ännu en gång. Vidare har kommissionens ordförande Romano Prodi<sup>(2)</sup> uppmanat kommittén att undersöka pensionsreformfrågan ytterligare i ett förberedande yttrande. Man bör dock uttryckligen framhäva att en ökning av sysselsättningsgraden, vilket är ett av målen i Lissabonstrategin, i stor utsträckning skulle kompensera ökningen av andelen äldre under de närmaste 20 åren. Detta understryker vilken betydelse det har för balansen i

(1) EGT C 48, 21.2.2002 – EGT C 36, 8.2.2002 – EGT C 14, 16.1.2001.

(2) I ett brev av den 10 januari 2002.

Bryssel den 20 mars 2002.

pensionssystemen att Lissabonstrategin genomförs, även om det långsiktiga problemet med befolkningens åldrande under de närmaste 50 åren inte är löst i och med det.

#### 4. Slutsatser

De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken år 2002 läggs fram vid en tidpunkt då gemenskapens konvent om konstitutionsfrågan sammanträder och då övergången till euro-sedlarna och -mynten genomförts med framgång.

Valutaunionens framgångar och gemenskapens hittillsvarande misslyckande när det gäller att utnyttja den enorma sysselsättnings- och tillväxtpotentialen lyfter fram ett missförhållande som gör det nödvändigt att i grunden ompröva den ekonomiska politikens innehåll och förfaranden. Med hänsyn till unionens förestående utvidgning förefaller det också angeläget att på nytt fundera över de ekonomiska samordningsprocedurerna. Mot den bakgrunden ger ESK i detta yttrande några inledande förslag både i fråga om samordningsförfarandena och beträffande den ekonomiska politikens innehåll.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Styrelseformerna i EU – Vitbok"

(KOM(2001) 428 slutlig)

(2002/C 125/13)

Den 30 juli 2001 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Styrelseformerna i EU – Vitbok".

Vid plenarsessionen den 12–13 september 2001 beslutade kommittén att i enlighet med artiklarna 11.4 och 19.1 i arbetsordningen inrätta en underkommitté med uppgift att utarbeta ett utkast till yttrande i ärendet.

Underkommittén antog sitt utkast till yttrande den 12 mars 2002. Föredragande var Ursula Engelen-Kefer, och medföredragande var Iríni Pári.

Vid sin 389:e plenarsession (sammanträdet den 20 mars 2002) antog kommittén följande yttrande med 75 röster för och 4 nedlagda röster.

### 1. Att forma det framtida Europa med förbättrade styrelseformer: Två reformer – en målsättning

1.1. I anslutning till en bred och välstrukturerad debatt lade Europeiska kommissionen fram sin vitbok om styrelseformer i EU den 25 juli 2001. I och med detta inledde man en av de betydelsefulla reformprocesser som kommissionens ordförande Romano Prodi aviserade i början av 2000. Målsättningarna var att – mot bakgrund av dagens fördrag – få till stånd en djupgående omstrukturering av Europeiska unionen och förenkla och förbättra EU-institutionernas politiska beslutsprocess och arbetssätt, i syfte att öka förståelsen för Europeiska unionen och föra unionen närmare medborgarna genom ökad öppenhet, samordning, överskådlighet och ansvarstagande.

1.2. För närvarande pågår de två reformprocesserna (diskussionen om Europeiska unionens framtid och debatten om styrelseformer) parallellt. Vid toppmötet i Laeken den 14–15 december 2001 beslutade man om sammansättningen i och den politiska dagordningen för det konvent som håller på att förbereda kommande regeringskonferens. I och med konventet har stats- och regeringscheferna gett ny fart åt utvecklingen av demokrati i Europa, eftersom medborgarna och deras representanter för första gången kommer att delta i de beslut som ligger till grund för utformningen av de framtida styrelseformerna i EU i en öppnare och mer demokratisk anda. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, EU:s arbetsmarknadsparter och Regionkommittén har observatörstatus i konventet. Detta ligger i linje med kommitténs roll som den institutionaliserade representanten för det organiserade civila samhället.

1.3. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar vitboken. Kommittén uppmanar kommissionen att så fort som möjligt genomföra de reformer som enligt vitboken

krävs för goda styrelseformer. Det skulle innebära en möjlighet att dels visa allmänheten att åtgärder vidtas för att rätta till brister i utvecklingen och genomförandet av politiken, dels engagera människor i större utsträckning i detta arbete.

1.4. Vidare är reformer inför den kommande utvidgningen – som är den största någonsin i EU:s historia – och en fördjupning av Europeiska unionen mycket angelägna frågor. Värdefull tid går förlorad om kommissionen och andra institutioner inte förbättrar sin arbetsorganisation och sitt arbetssätt före nästa regeringskonferens 2004.

1.5. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följer aktivt diskussionen om europeiska styrelseformer och är enligt Nice-fördraget den institutionaliserade<sup>(1)</sup> representanten för det civila samhället. EESK:s avsikt är dels att skapa nya samverkans effekter mellan EU:s institutioner, dels att utveckla kommitténs roll som en grundläggande förbindelselänk mellan EU-institutionerna och det organiserade civila samhället. EESK välkomnar samarbetsprotokollet mellan kommittén och kommissionen av den 24 september där villkoren för samarbetet ligger i linje med förslagen om bättre europeiska styrelseformer.

1.6. Under de senaste tre åren har kommittén organiserat

<sup>(1)</sup> Artikel 257 i EG-fördraget: "Kommittén skall vara sammansatt av företrädare för de olika ekonomiska och sociala grupperingarna i det organiserade civila samhället, särskilt företrädare för tillverkare, jordbrukare, transportföretag, arbetstagare, köpmän, hantverkare, fria yrken, konsumenter och allmänna samhällsintressen".

debatter<sup>(1)</sup> och avgett yttranden<sup>(2)</sup> särskilt inriktade på att kartlägga möjliga sätt att säkerställa ett effektivt deltagande från det organiserade civila samhällets sida. I tidigare yttranden har ett antal konkreta förslag på området lagts fram. Kommittén beklagar dock att kommissionen underlåtit att beakta ett antal av dessa förslag i sin vitbok.

1.7. I det här yttrandet om vitboken kommer vi att inrikta oss på de frågor som är viktigast för kommittén och där vi kan bidra med ett mervärde. Yttrandet fokuserar på tre frågor: Bättre styrelseformer – bakgrund och principer, förslag för att få till stånd ett större engagemang från det civila samhället och bättre styrelseformer, och EESK:s roll.

## 2. Varför måste styrelseformerna i EU förändras?

2.1. Europeiska unionen har visserligen redan åstadkommit oerhört mycket, men ändå anser många européer att avståndet till dem känns för långt av alla de orsaker som med rätta nämns i vitboken: misstro, brist på information, otillräckligt deltagande och dålig kunskap.

2.2. Brister i EU:s politiska målsättningar och åtgärder har också bidragit till medborgarnas skeptiska inställning. Det är viktigt att EU inte skapar alltför höga förväntningar som man inte kan leva upp till, eftersom det bara leder till misstro och

skadar trovärdigheten. En förutsättning för att skapa en europeisk identitet är att medborgarnas gemensamma värderingar överförs i en effektiv gemenskapspolitik och att den ger påtagliga resultat för den enskilda människan. Euron illustrerar tydligt ovanstående resonemang. Det är intressant att konstatera med vilken entusiasm medborgarna tog till sig den nya valutan och aktivt bidrog till en lyckad övergång till euron.

2.3. EU-medborgarna efterlyser ett tryggt och stabilt Europa med ett socialt skyddsnät, sund ekonomisk verksamhet och respekt för miljön som bidrar till att skapa sunda arbets- och levnadsförhållanden och till att alla samhällsmedborgare får tillgång till basprodukter och bastjänster till skäliga priser. Dessa mål, som även innefattar respekt för medlemsstaternas kulturer, måste erkännas som gemensamma värderingar och fastställas – samt vid behov utvidgas – och fullföljas som sådana. Det är en förutsättning för att EU-medborgarna skall kunna inse fördelarna med en europeisk identitet och stödja den. Kommittén kommer att göra ytterligare insatser – särskilt i ljuset av utvidgningen och globaliseringen – för att öka allmänhetens medvetenhet om Europeiska unionens betydelse som värdegemenskap.

2.4. Det språk som används i EU bidrar inte heller till förståelsen för unionens arbete. Kommittén vill föreslå att kommissionens publikationer och gemenskapslagstiftningen hädanefter avfattas på ett mer lättförståeligt språk.

## 3. Styrelseprinciper i Europeiska unionen

3.1. Kommittén stöder till fullo de fem principerna för goda styrelseformer (öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens) och analysen i vitboken. Det är viktigt att dessa principer tillämpas på ett effektivt och ansvarstagande sätt. Kommittén vill emellertid betona att definitionen i vitboken inte är fullständig. Ansvarsfördelning innebär inte enbart att man tydliggör roller och ansvarsförhållanden, utan även att man klargör inför vem och på vilket sätt personer eller organ är ansvariga.

3.2. Utöver de fem principer som redan nämnts vill kommittén lyfta fram subsidiaritetsprincipen som den grundläggande och viktigaste principen för god förvaltning. Vi skulle än en gång vilja påpeka att det inte enbart rör sig om en administrativ teknik och spridning av makt. Subsidiaritetsprincipen utgår i grunden från individen och individens frihet och ansvar samt det samhälle individen lever i. Samhället skulle fungera bättre om medborgarna kände att de beslut som rör dem fattas på den nivå som är bäst lämpad för det. Vilken nivå som är mest

(<sup>1</sup>) Ett par exempel:

- Den sociala ekonomin och inre marknaden – 12 oktober 1999
- Första kongressen för det organiserade medborgarsamhället på europeisk nivå – 15–16 oktober 1999
- Att välja vår framtid: utformningen av EU:s sjätte miljöprogram – Synpunkter från det civila samhället – 7 mars 2001
- Euron – kan vi förutse alla reaktioner? – 14 maj 2001
- En strategi för hållbar utveckling i Europeiska unionen – Synpunkter från civila samhället och offentliga myndigheter – 26–27 april 2001
- Konferens om det organiserade civila samhället och styrelseformer i EU – 8–9 november 2001.

(<sup>2</sup>) Bland annat följande yttranden:

- Det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa, EGT C 329, 17.11.1999
- Regeringskonferensen 2000 – EU:s ekonomiska och sociala kommittés roll – EGT C 117, 26.4.2000
- Kommissionen och de enskilda organisationerna – För ett stärkt samarbete, EGT C 268, 19.9.2000
- Strategiska mål 2000–2005 – EGT C 14, 16.1.2001
- Det organiserade civila samhället och nya styrelseformer i EU – ett bidrag från kommittén till utarbetandet av vitboken – EGT C 193, 10.7.2001.

lämplig bestäms inte enbart utifrån territoriella kriterier (EU-nivå, nationell nivå eller regional och lokal nivå), utan även utifrån funktionella kriterier baserade på sakkunskap (offentliga myndigheter, näringslivet, arbetsmarknadens parter och andra organisationer i det civila samhället). När man beslutar om vem som skall ingå i beslutsprocessen måste man dels ta hänsyn till den funktionella (horisontella) subsidiariteten, dels till den territoriella (vertikala) subsidiariteten. Dessa principer garanterar var för sig ökad närhet till medborgarna och ökad effektivitet och bör fungera parallellt och komplettera varandra. Ekonomiska och sociala kommittén utgör en kontaktpunkt mellan den territoriella och den funktionella subsidiariteten och bidrar därmed till en bättre förvaltning.

#### 4. Förslag till förändring

##### 4.1. Öppenhet och information

4.1.1. Kommittén välkomnar vitbokens förslag att vidta åtgärder för att skapa bättre insyn i EU-institutionernas arbetssätt och öka informationstillgången. Ju öppnare man redovisar den politiska beslutsprocessen på EU-nivå, desto lättare blir det för allmänheten och de politiska aktörerna i medlemsstaterna att bidra till utformningen av gemenskapens mål och åtgärder, att förstå helheten och att göra en rättvis bedömning. Det är givet att kommittén ställer sig positiv till varje ansträngning från kommissionens och andra EU-institutioners sida att göra de olika stegen i den politiska beslutsprocessen mer begripliga.

4.1.2. Kommittén vill påpeka att såväl Europeiska kommissionen som Europaparlamentet i stor utsträckning tillämpar denna princip och är villiga att delta i ett överskådligt och konstruktivt samarbete. Bristen på insyn i rådets arbete är dock oroväckande.

4.1.3. Kommittén har å sin sida vidtagit åtgärder för att göra sitt arbetssätt mer öppet för insyn och kommer att sprida information inte bara på gemenskapsnivå utan även i medlemsstaterna och kandidatländerna. Det kommer i enlighet med samarbetsprotokollet att ske i samarbete med kommissionen.

4.1.4. Att åstadkomma seriös information, öppenhet och fungerande kommunikation när det gäller EU-politiken är emellertid inte bara en uppgift för EU-institutionerna. Det är även ett åliggande för såväl de politiska aktörerna som det

civila samhällets aktörer i medlemsstaterna. Därför stöder kommittén helhjärtat vitbokens uppmaning till medlemsstaterna att göra insatser för att främja informations- och meningsutbytet mellan europeiska, nationella, regionala och lokala myndigheter och det civila samhällets organisationer. Även i detta sammanhang kan EESK:s ledamöter bidra till att främja förståelsen för EU-frågor som de själv är engagerade i på olika nivåer i sina egna länder.

4.1.5. Det kräver att man utnyttjar all modern informationsteknik och att man bygger ut informationskanaler inom ramen för en interaktiv dialog med det civila samhället och dess organisationer. När det gäller de olika informationskanalerna måste man ta hänsyn till att utnyttjandet av den nya informationstekniken skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Vitboken innehåller ett antal förslag på detta område som kommittén stöder och som snarast borde genomföras.

4.1.6. När det gäller information till medborgarna vill kommittén framhålla betydelsen av utbildning, vilket inte uppmärksammas i vitboken. Både formella utbildningsanstalter (till exempel skolor, universitet och fortbildningscentrum) och icke-formella utbildningsanstalter (till exempel organisationer i det civila samhället, arbetsplatser eller fackföreningar) fyller en särskilt viktig funktion i detta sammanhang. Pedagogiska metoder som främjar aktivt deltagande och informellt lärande är mycket värdefullt. EU-medborgare i alla åldrar, barn som vuxna, bör få grundläggande kunskaper om EU – varför EU finns, vilka dess medlemmar är, hur beslut fattas, vilka frågor som faller inom Europeiska unionens ansvarsområde och vilka som inte gör det, hur medlemsstaterna medverkar i beslutsprocessen osv. Det kommer att bidra till att öka EU-medborgarnas förståelse och deras möjligheter att bedöma den information de får.

##### 4.2. Det civila samhällets deltagande

4.2.1. Att engagera medborgarna på den politiska beslutsprocessens alla nivåer är en av de centrala målsättningarna i vitboken. Enligt vitboken bör detta inflytande utövas via det civila samhällets organisationsliv inom ramen för ett "strukturerat samrådsförfarande". Kommittén ställer sig entydigt bakom detta.

4.2.2. I vitboken tar man upp en rad organisationer som har en "särskild uppgift" inom det civila samhället. Man betonar att icke-statliga organisationer internationellt spelar en viktig roll inom utvecklingspolitiken. Däremot nämner man

inte de organisationer som är aktiva på området för miljö- och konsumentskydd, sociala trygghetsfrågor, mänskliga rättigheter och kultur i begreppets vidaste bemärkelse. Denna till synes godtyckliga och ofullständiga uppräkningslista av ett mindre antal organisationer i det civila samhället återspeglar enligt kommitténs uppfattning inte verkligheten. Det är ytterst angeläget att ge medborgardialogen en definition, fastställa de kvalitativa och kvantitativa kriterierna för representativitet och göra en klar åtskillnad mellan den "civila dialogen" och den "sociala dialogen". Vi beklagar att man i vitboken inte har beaktat kommitténs tidigare förslag i denna fråga.

4.2.3. Representativitetskriterierna för urval av de organisationer som skall delta i den civila dialogen bör fastställas i syfte att säkerställa öppenheten och ett demokratiskt urvalsförfarande. Kommissionen beslutade att inte presentera några kriterier, som kommittén föreslog i sitt yttrande av den 25 april 2001.

4.2.4. I detta yttrande fastställer kommittén åtta kriterier, och vi skulle vilja lägga till ytterligare ett kriterium som avser öppenheten. För att kunna komma i fråga måste en europeisk organisation uppfylla följande krav:

- Ha en varaktig struktur på gemenskapsnivå.
- Ha direkt tillgång till medlemmarnas sakkunskaper och därmed snabb och konstruktiv rådfrågning.
- Företräda allmänna angelägenheter av europeiskt samhällsintresse.
- Vara sammansatt av organisationer som på respektive medlemsstatsnivå är erkända som representativa för de intressen de företräder.
- Ha representationsorganisationer i det stora flertalet av medlemsstaterna inom EU.
- Ha redovisningsskyldighet gentemot medlemmarna.
- Ha mandat att representera och agera på europeisk nivå.
- Vara oberoende och obunden av direktiv från andra parter.
- Vara öppen, i synnerhet beträffande finanserna och beslutsprocessernas struktur.

4.2.5. Kommittén föreslår åter att man diskuterar dessa kriterier med institutionerna och det civila samhällets organisationer som grund för ett framtida samarbete.

4.2.6. Kommittén fäster stor vikt vid att arbetsmarknadsparternas särskilda roll i det civila samhället blir kristallklar. Därför välkomnar vi att man i vitboken tydligt nämner denna särskilda roll och arbetsmarknadsparternas särskilda inflytande. Arbetsmarknadsparternas uppgift inom ramen för den sociala dialogen är ett utmärkt exempel på ett effektivt genomförande av styrelseprinciperna på gemenskapsnivå. Den europeiska sociala dialogen är av närmast lagstiftande karaktär

i enlighet med artiklarna 137 och 138 i EG-fördraget. Den definieras tydligt vad gäller deltagare, befogenheter och förfaranden och har närmast konstitutionell status<sup>(1)</sup>. Dess särprägel härrör från deltagarnas särskilda befogenheter och ansvar, vilka oberoende utövar sin roll. Därför kan inte deras roll och ansvar överföras till andra politikområden eller aktörer. Av denna anledning vill kommittén än en gång påpeka<sup>(2)</sup> att man bör göra en tydlig åtskillnad mellan begreppen "social" och "civil" dialog.

4.2.7. I detta sammanhang anser kommittén att det är av grundläggande betydelse att klargöra att EESK inte är ett forum för den sociala dialogen. Det är på intet sätt kommitténs uppgift att utgöra ett alternativ till arbetsmarknadsparterna. Kommittén finner sitt berättigande som institutionaliserad representant för det organiserade civila samhället i det faktum att samtliga ledamöter, på grund av sin sakkunskap, fått i uppdrag av representationsorganisationer i medlemsstaterna att spela en konstruktiv roll i utformningen av den europeiska politiken i allmänhet. Kommitténs mervärde ligger i att opinionsbildningen inom dess fyra väggar inbegriper samtliga aktörer i det civila samhället, även organisationer som inte ingår bland arbetsmarknadsparterna.

4.2.8. På grund av sin sammansättning och sin representativa roll i enlighet med Nicefördraget är kommittén utvald att spela en nyckelroll när det gäller att definiera och strukturera den civila dialogen. Kommittén har i åratal gått i bräsch för en offentlig demokratisk diskussion på gemenskapsnivå mellan det civila samhällets organisationer och har – som ett första bidrag till diskussionen – beskrivit den civila dialogens grundläggande drag<sup>(3)</sup>. Kommittén anser att en sådan dialog är ett viktigt instrument vid tillämpningen av styrelseprinciperna (öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens). Dessutom skulle den civila dialogen, som en följd av principen om att utgöra ett offentligt forum, på ett grundläggande sätt bidra till att öka öppenheten och skapa ett offentligt europeiskt forum vilket är en förutsättning för en europeisk identitet.

(1) Art. 137 och 138 i EG-fördraget.

(2) Bland annat följande yttranden:

- Det organiserade medborgarsamhällets roll och bidrag vid byggandet av Europa, EGT C 329, 17.11.1999
- Regeringskonferensen 2000 – EU:s ekonomiska och sociala kommittés roll – EGT C 117, 26.4.2000
- Kommissionen och de enskilda organisationerna – För ett stärkt samarbete, EGT C 268, 19.9.2000
- Strategiska mål 2000–2005 – EGT C 14, 16.1.2001
- Det organiserade civila samhället och nya styrelseformer i EU – ett bidrag från kommittén till utarbetandet av vitboken – EGT C 193, 10.7.2001.

(3) ESK:s yttrande EGT C 268, 19.9.2000, punkt 5.13.



4.2.9. Vidare konstaterar kommittén att vitboken förutsätter att det civila samhället är homogent, trots att det inte är fallet ens i de nuvarande medlemsstaterna. Situationen kommer att bli ännu mer komplicerad i och med den framtida utvidgningen. Medlemsstaternas roll när det gäller att utse ledamöter till EESK är därför mycket viktig, eftersom det gäller att se till att deras intressen och deras samhällsmodell finns företrädda i syfte att uppnå ett representativt och välavvägt organ för de ekonomiska och sociala delarna av det organiserade civila samhället i Europa.

4.2.10. Kommittén stöder kommissionens förslag att upprätta en databas på Internet med uppgifter om det civila samhällets organisationer i syfte att förbättra insynen och skapa struktur i dialogen mellan institutionerna.

4.2.11. Även om det civila samhället i framtiden kommer att få betydligt större inflytande över gemenskapspolitiken, står det klart att de offentliga myndigheterna även fortsättningsvis måste ansvara för utformningen av lagstiftningen inom ramen för en representativ demokrati. Lagstiftnings- och tillsynsmyndigheterna har det slutgiltiga ansvaret när det gäller att förena allmänhetens intresse med det civila samhällets särintressen och säkerställa att denna jämvikt upprätthålls

4.2.12. I samband med det växande antalet former och organ för samråd behövs tydliga bestämmelser och principer för att förbättra samordningen av EU:s samrådspolitik. Detta kommer att bli ännu viktigare i ljuset av den framtida utvidgningen. I detta syfte och för att öka insynen, effektiviteten och ansvarsskyldigheten insisterar kommittén på att kommissionen uppfyller sitt löfte att offentliggöra förteckningen över 700 tillfälliga samrådsorgan. Vidare stöder kommittén kommissionens avsikt att rationalisera det nuvarande samråds-systemet som bygger på ovannämnda organ.

4.2.13. Vidare välkomnar kommittén kommissionens förslag att anta en uppförandekod med minimikrav för samråd. Öppenhetsprincipen bör även utvidgas till själva samrådsprocessen. Resultaten från processen bör offentliggöras. Vi stöder kommissionens avsikt att ställa expertutlåtandena till allmänhetens förfogande.

4.2.14. När samrådet sker online blir frågan om representativitet och det inflytande yttrandena bör utöva i beslutsprocessen ännu mer angelägen. Kommittén anser att kriterierna för representativitet bör tillämpas och att villkoren beträffande insyn bör respekteras.

#### 4.3. Bättre politik, lagstiftning och resultat

4.3.1. Kommittén stöder förslagen i vitboken att förenkla och påskynda EU:s lagstiftningsprocess, eftersom gemenskapsbestämmelserna blir alltmer invecklade och ibland har en tendens att ytterligare komplicera nationella bestämmelser i stället för att förenkla och harmonisera dem.

4.3.2. Å andra sidan har kommissionen i sin vitbok bortsett från att ökad medverkan från de politiska aktörernas sida på alla nivåer – inklusive det civila samhället – strider mot önskan om effektivare och snabbare utformning av politiken. Ökad demokrati kräver mer tid. Högre tempo i lagstiftningsarbetet kan medföra risker. Man bör uppnå jämvikt mellan tillräckligt samråd och effektiv lagstiftning.

4.3.3. Kommittén beklagar att kommissionen inte tagit tillräcklig hänsyn till de yttranden som kommittén har avgett i olika omgångar sedan oktober 2000 om förenklade bestämmelser på inre marknaden<sup>(1)</sup>. På kommissionens uppmaning har kommittén också utarbetat ett förberedande yttrande<sup>(2)</sup> i frågan som ett bidrag till förberedelserna av den handlingsplan för regelförenkling som omnämns i vitboken. Kommittén ställer sig även bakom ett välstrukturerat förenklingsprogram med tydliga prioriteringar, konkreta tidsramar och instrument för övervakning och kontroll. Detta program bör grunda sig på en uppförandekod för EU-institutionerna. Hittills har enbart Europeiska ekonomiska och sociala kommittén antagit en sådan uppförandekod för förenkling.

4.3.4. När det gäller sätt att förbättra lagstiftningen och kombinera olika politiska instrument anser kommittén att behovet av lagstiftning på EU-nivå bör bedömas från fall till fall på basis av proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna. Man bör enbart ta till lagstiftning om det inte finns något bättre alternativ. De parter som i första hand berörs av åtgärden bör konsulteras när den lämpliga modellen har utvärderats.

(1) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Förenklade bestämmelser på inre marknaden (OIM)" (yttrande på eget initiativ), Bryssel den 19 oktober 2000 (EGT C 14, 16.1.2001) och Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Förenklade bestämmelser" (tilläggsyttrande) – Observationsgruppen för inre marknaden, Bryssel den 29 november 2001 (EGT C 48, 21.2.2002).

(2) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om kommissionsmeddelande "En bättre och enklare lagstiftning" (KOM(2001) 726 slutlig) av den 21 mars 2002.

4.3.5. Innan förslag till lagstiftning utarbetas måste man göra en systematisk och oberoende analys av effekterna och värdera fördelarna i förhållande till de kostnader som lagstiftningen innebär. Kommissionen har under de senaste 15 åren utarbetat effektstudier, dock med begränsad ändamålsenlighet eftersom det inte finns några garantier för att studierna är oberoende. Dessutom innehåller de inte några alternativ till lagstiftning och de har ofta bara intern spridning, trots att de egentligen borde publiceras systematiskt tillsammans med de aktuella förslagen till lagstiftning.

4.3.6. Utöver den analys som måste företas innan nya lagförslag kan utarbetas eller redan befintliga lagar kan ändras bör man även noggrant analysera konsekvenserna av den slutgiltiga, ändrade lagstiftningen. Ofta skiljer sig det slutresultat som lagstiftarna beslutar om i stor utsträckning från kommissionens ursprungliga förslag, och ibland blir lagstiftningen i slutändan både komplicerad, alltför oflexibel och kostsam.

4.3.7. Kommittén välkomnar vitbokens förslag beträffande utökad användning av de regleringsinstrument som finns som alternativ till lagstiftning. Inte desto mindre är vitboken främst inriktad på samreglering som ett av huvudalternativen för framtida reglering. Kommittén anser att samtliga alternativ till lagstiftning bör utvärderas och att man bör väga för- och nackdelar på lika villkor och på basis av objektiva kriterier. Man bör inte fästa särskild vikt vid en viss modell såvida inte just denna modell anses bäst lämpad för uppgiften och svarar mot den sakkunskap och det diskussionsforum man förfogar över samt de berörda parternas krav.

4.3.8. Kommittén betonar att sådana instrument som självreglering och frivilliga avtal kan vara mycket användbara. De har visat sig vara effektiva instrument som möjliggör såväl utvärdering som beslut och genomförande. Självregleringen får emellertid aldrig inkräkta på de grundläggande rättigheterna och inte heller på de principer som ligger till grund för byggandet av Europeiska unionen.

4.3.9. EESK ser positivt på att den öppna samordningsmetoden skall användas i större utsträckning. Denna metod får emellertid inte förväxlas med lagstiftningsförfarandet och det måste stå klart att den skall användas på områden som i första hand faller under medlemsstaternas ansvar. Medlemsstaterna skall agera utifrån en gemensamt avtalad politik som genomförs på grundval av nationella handlingsplaner, expertgranskning, utbyte av bästa praxis, benchmarking osv. Metoden används redan på områdena för social utslagning, sysselsättning, invandring, asylpolitik och social trygghet. Den respekterar till fullo subsidiaritetsprincipen och innebär att det skapas en ny balans mellan rättsliga och icke-rättsliga åtgärder. Kommittén varnar dock för onödig användning av metoden samt för risken för överlappande förfaranden och ökad byråkrati.

4.3.10. Kommittén påpekar dessutom att den öppna samordningsmetoden bör användas på andra områden där det anses lämpligt och att de instrument som används – gemensamma riktlinjer, nationella handlingsplaner och utbyte av välfungerande metoder – bör variera beroende på frågans karaktär och de målsättningar som fastställts. Kommittén anser dock att en grundförutsättning för att metoden skall kunna användas med framgång är att offentliga och systematiska utvärderingar görs av de framsteg som gjorts i medlemsstaterna.

4.3.11. Kommittén måste också anpassa sina arbetsmetoder till denna nya institutionella utveckling och spela en viktigare roll i sammanhanget. Det arbete som skall utföras gentemot ministerrådet och Europeiska rådet måste uppvärderas. Kommittén måste få bättre möjligheter att höras i samband med dokument som läggs fram för Europeiska rådet, och den bör även bli inbjuden till informella rådsmöten inom ramen för dess kompetensområden.

4.3.12. Kommittén skulle vilja förespråka viss försiktighet när det gäller inrättandet av oberoende tillsynsmyndigheter på EU-nivå. Innan en ny myndighet inrättas måste det finnas bevis för att den kommer att skapa ett tydligt mervärde och inte leder till ökad byråkrati och obefogade kostnader. Avsikten är inte att utöka befintliga administrativa strukturer med ytterligare en nivå, utan snarare att integrera dessa myndigheter i olika nätverk av sakkunniga och utnyttja samverkan mellan organ på regional och nationell nivå och gemenskapsnivå. Vidare bör myndigheternas organisation och verksamhet övervakas noga, eftersom det finns risk för att viktiga politiska riktlinjer utformas av dessa myndigheter och därmed undgår demokratisk kontroll. En följd av detta är att de inte bidrar till att minska det demokratiska underskottet.

## 5. Ekonomiska och sociala kommitténs roll när det gäller att göra medborgarna mer delaktiga

5.1. Varje institution kan ge sitt bidrag till att EU:s medborgare på ett effektivt sätt påverkar det europeiska projektet. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är i enlighet med Nice-fördraget det rådgivande organ som formellt företräder de ekonomiska och sociala aktörerna i det organiserade civila samhället. Kommittén spelar en nyckelroll i utformningen av gemenskapslagstiftningen och är en avgörande länk mellan EU och det organiserade civila samhället i medlemsstaterna, eftersom den fungerar som ett permanent och strukturerat forum för dialog och samråd.

5.2. Kommittén skulle vilja fästa särskild vikt vid tre utmärkande aspekter som bidrar med ett verkligt mervärde till skapandet av bättre styrelseformer i EU:

- För det första är kommittén van vid ett arbetssätt som främjar samförståndslösningar och syftar till att finna gemensamma intressen bland de skiftande intressena inom de organisationer i det civila samhället som är representerade i kommittén, även om dessa ibland inledningsvis är motstridiga. I samrådsprocessen har samtliga organisationer en tendens att betrakta sina särintressen som allmängiltiga. Kommitténs yttranden har utarbetats genom arbetsmetoder som bygger på "nedifrån-och-upp"-principen och återspeglar synteser av ståndpunkter och ett samförstånd som kommissionen, Europaparlamentet och rådet skulle kunna utnyttja för att säkerställa att rättsakterna utarbetas och antas med beaktande av allmänintresset.
- För det andra säkerställer utnämningen av EESK-ledamöter i medlemsstaterna, som sker på basis av vederbörandes erfarenheter och kunskap inom olika relevanta områden, att de inte enbart har den sakkunskap som krävs, utan att de även har stor kunskap om situationen i det egna landet. Det innebär att de har möjlighet att avge välgrundade, meningsfulla och väl avvägda yttranden och bedöma om olika gemenskapsåtgärder kommer att accepteras i hemlandet.
- För det tredje kan EESK-ledamöter bidra till att öka förståelsen för dessa åtgärder på hemmaplan och i en interaktiv dialog förklara för medlemmarna i de organisationer som de företräder hur EU påverkar EU-medborgarnas vardag. På så sätt bidrar de till den nödvändiga acceptansen av unionen.

5.3. Kommittén är det forum där den civila dialogen institutionaliseras. Kommittén är beredd att i samarbete med kommissionen<sup>(1)</sup> utveckla sin roll som forum för dialog och samråd och ser detta som ett effektivt sätt att i sitt arbete även integrera de delar av det organiserade civila samhället som för närvarande inte företräds i kommittén. Som omnämns i det tidigare yttrandet organiserar kommittén redan offentliga hearingar och andra evenemang i detta syfte.

5.4. Som ett konkret bidrag till styrelseformerna i EU kommer EESK att fortsätta att arbeta för större samverkans effekter mellan de europeiska institutionerna och verka för följande:

- Att i högre grad eftersträva att genomföra besluten i samarbetsprotokollet med Europeiska kommissionen.
- Att skapa liknande mekanismer för tätare samarbete med rådet i enlighet med vad som framfördes av den spanske ministern för Europafrågor vid ett anförande vid kommitténs plenarsession den 17 januari 2002.

(1) Som framgår av protokollet.

- Att aktivt arbeta för att utveckla förbindelserna med Europaparlamentet i enlighet med den "Handlingsplan för kontakterna EESK-EP" som kommitténs presidium antog i oktober 2001<sup>(2)</sup> och Europaparlamentets resolution om Europeiska styrelseformer av den 29 november 2001<sup>(3)</sup>.

## 6. Sammanfattning

6.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar vitboken om styrelseformerna i EU. EESK anmodar kommissionen att i vederbörlig ordning genomföra de reformer för ett sunt styrelsesätt som är nödvändiga för att stärka de europeiska medborgarnas tilltro till det europeiska projektet och för att bereda väg för den kommande utvidgningen och fördjupningen av Europeiska unionen.

6.2. Som den enda institutionaliserade företrädaren för det organiserade civila samhället driver EESK aktivt frågor som rör styrelseformerna i EU. Under de senaste tre åren har kommittén anordnat debatter och utarbetat flera yttranden med en rad konkreta förslag på området. Beklagligtvis har ett stort antal av dessa inte beaktats i kommissionens vitbok.

6.3. EESK stöder till fullo de fem principer för goda styrelseformer som föreslås av kommissionen. Utöver dessa principer skulle kommittén vilja framhålla subsidiariteten – såväl den territoriella (vertikala) som den funktionella (horisontella) – som den grundläggande och viktigaste principen för en god förvaltning. Kommittén utgör en förbindelse-länk mellan den territoriella och den funktionella subsidiariteten och svarar därför för ett mervärde i de europeiska styrelseformerna.

6.4. Vi understryker behovet att skapa bättre insyn i EU-institutionernas – och särskilt rådets – arbetssätt. Såväl EU-institutionerna som aktörer på den politiska arenan och i det civila samhället i medlemsstaterna borde bidra med seriös och omfattande information om EU-politiken. Här fyller EESK en viktig funktion. För en effektiv information krävs moderna kommunikationskanaler och en interaktiv dialog.

(2) DI 149/2001.

(3) I punkt 12 i denna resolution anges att Europaparlamentet "föreslår, med anledning av den inspiration som givits av kommissionen och Ekonomiska och sociala kommittén, att ett interinstitutionellt avtal om demokratisk rådgivning sluts, enligt vilket alla de tre institutionerna skall vara skyldiga att tillämpa gemenskapligt beslutade standarder och praxis för remissförfaranden på europeisk nivåer."

6.5. Kommittén vill framhålla vikten av att EU-medborgarna via formella och icke-formella utbildningsinstitut får en grundlig utbildning i de grundläggande elementen i det europeiska bygget.

6.6. Kommittén stöder helhjärtat kommissionens plan att engagera det civila samhällets organisationer på den politiska beslutsprocessens alla nivåer inom ramen för ett "strukturerat samrådsförfarande", och välkomnar förslaget att anta en uppförandekod för samråd. Det föreligger emellertid ett omedelbart behov av att göra en tydlig åtskillnad mellan "civil dialog" och "social dialog", och att upprätta mätbara representativitetskriterier för urval av de organisationer i det civila samhället som skall delta i den civila dialogen. I detta syfte upprepar kommittén sitt förslag till kriterier för en representativ organisation.

6.7. Vad beträffar förbättrade bestämmelser ställer sig EESK bakom vitbokens förslag till förenkling av EU:s lagstiftning. I vitboken ges emellertid inga konkreta förslag på detta område, och där beaktas inte EESK:s olika yttranden om förenklade bestämmelser på inre marknaden. Förutom en förenkling efterlyser vi en systematisk och oberoende analys av effekterna

och en oberoende utvärdering av alternativa lagstiftningsformer. Vi välkomnar en ökad användning av den öppna samordningsmetoden på områden som i första hand faller under medlemsstaternas ansvar. Kommittén måste anpassa sina arbetsmetoder till denna nya institutionella utveckling och spela en betydande roll i sammanhanget.

6.8. Vad gäller det mervärde som EESK ger i de europeiska styrelseformerna vill vi påpeka följande: Till stöd för beslutsprocessen inom institutionerna tillhandahåller kommittén en sammanfattning av strömningarna i det europeiska samhället. EESK-ledamöterna, som utsetts av medlemsstaterna, utgör en samlad sakkunskap på sina respektive områden och är också experter på situationen i sina hemländer. EESK-ledamöterna bidrar också till ökad förståelse för EU-politiken genom en interaktiv tvåvägsdialog på både EU-nivå och nationell nivå.

6.9. Kommittén är villig att i samarbete med kommissionen utveckla sin roll som forum för dialog och samråd. EESK kommer i högre grad att verka för att genomföra besluten i samarbetsprotokollet med Europeiska kommissionen och kommer att sträva efter att skapa liknande mekanismer för ett närmare samarbete också med rådet och Europaparlamentet.

Bryssel den 20 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG"**

(KOM(2001) 182 slutlig – 2001/0180 COD)

(2002/C 125/14)

Den 15 september 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 4 mars 2002. Föredragande var José María Espuny Moyano.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för, 10 röster emot och 21 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. I kommissionens förslag fastställs rambestämmelser för spårbarhet av genetiskt modifierade organismer (GMO) och för livsmedel och foder som framställts av sådana organismer. Syftet är att göra det lättare att dra tillbaka produkter från marknaden om oförutsedda skadliga effekter för människors eller djurs hälsa uppdagas, att målinriktad övervakningen för att undersöka eventuell miljöpåverkan samt att få till stånd en korrekt och fullständig märkning. På så vis får operatörer och konsumenter i praktiken möjlighet att göra fria val, och myndigheterna kan kontrollera och verifiera märkningsuppgifterna.

1.2. Förslaget till förordning gäller vid alla stadier av utsläppandet på marknaden av produkter som består av eller innehåller GMO samt livsmedel och foderprodukter som framställts av GMO, inbegripet livsmedelstillsatser och aromer.

1.3. Förslaget gäller inte humanläkemedel eller veterinärmedicinska läkemedel (rådets förordning (EEG) nr 2309/93).

### 1.4. Unika identifieringsbeteckningar

Genom en föreskrivande kommitté (enligt i artikel 10 i förslaget) skall kommissionen införa ett system för utveckling och tilldelning av unika identitetsbeteckningar för GMO. Samma förfarande skall användas för att anpassa systemet (artikel 8).

### 1.5. Spårnings- och märkningskrav för genetiskt modifierade organismer

1.5.1. Färdigförpackade produkter som består av eller innehåller GMO skall vara märkta med texten "Denna produkt innehåller genetiskt modifierade organismer".

1.5.2. I första stadiet av utsläppandet på marknaden måste det faktum att en produkt består av GMO anges, liksom dess unika identitetsbeteckning.

1.5.3. I alla följande steg skall denna information vidarebefordras.

1.5.4. Informationen skall behållas i fem år.

### 1.6. Spårbarhetskrav för produkter som framställts av genetiskt modifierade organismer

1.6.1. De operatörer som släpper ut produkter som består av eller innehåller GMO på marknaden skall förse de operatörer som tar emot produkten med uppgifter om livsmedelsingredienser, tillsatser och aromer samt foderråvaror eller fodertillsatser som framställts av genetiskt modifierade organismer.

1.6.2. Operatören skall behålla denna information i fem år.

### 1.7. Undantag

1.7.1. Artikel 6 innehåller vissa undantag, t.ex. att operatörer som levererar livsmedel till slutkonsumenter inte är skyldiga att bevara uppgifter om till vem produkten sålts.



1.8. I förslaget åläggs medlemsstaterna att se till att inspektions- och kontrollåtgärder vidtas, och det föreskrivs att kommissionen skall utveckla tekniska riktlinjer för provtagning och provning.

1.9. Det föreskrivs även att medlemsstaterna skall fastställa påföljder för överträdelse av bestämmelserna i förslaget till förordning.

1.10. Förordningen skall träda i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts, även om den till största delen skall tillämpas från och med den nionde dagen efter det att systemet för utveckling och tilldelning av unika identitetsbeteckningar offentliggjorts i EGT.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén uppskattar den insats kommissionen har gjort för att utforma både detta förslag till förordning och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genetiskt modifierade livsmedel och foder", två förslag som är nära knutna till varandra. EESK anser att den nuvarande lagstiftningen om utsläppande på marknaden och märkning av genetiskt modifierade organismer är inkonsekvent och ofullständig. Därför är det positivt att förslaget medför en enhetlig behandling av livsmedel och foderprodukter, så att denna blir konsekventare, tydligare och säkrare för operatörerna, användarna och konsumenterna. Den nuvarande lagstiftningen ger inga fullständiga garantier för konsumenternas rättighet att få information och kunna göra välunderbyggda val.

2.2. Det förslag som här behandlas är dock oroväckande och svårbegripligt på vissa punkter, t.ex. när det görs skillnad mellan produkter som framställts med (hjälp av) GMO och produkter som framställts av GMO.

2.3. Med rätta stöder sig förordningen på artikel 95 i EG-fördraget, enligt vilken medlemsstaternas lagstiftningar skall tillnärmas för att den inre marknaden skall fungera och en hög skyddsnivå i EU kunna upprätthållas.

2.4. Direktiv 2001/18/EG om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG innehåller rambestämmelser om avsiktlig utsättning i miljön och utsläppande på den gemensamma marknaden av GMO, och dess syfte är att skydda såväl människors och djurs hälsa som miljön. Direktivet tillåter endast utsättning eller utsläppande på marknaden av produkter som visar sig vara säkra för människors och djurs hälsa samt miljön, efter stränga vetenskapliga analyser och i enlighet med de skyldigheter och förfaranden som föreskrivs i direktivet. Direktiv 2001/18/EG innehåller dessutom en bestämmelse om att en övervakningsplan måste upprättas för att spåra och

identifiera alla de direkta eller indirekta, omedelbara, fördröjda eller oförutsedda effekter på människors och djurs hälsa eller miljön som produkter har efter det att de släppts ut på marknaden, dvs. både produkter som består av eller har framställts av GMO och produkter i vilka GMO ingår.

2.5. Eftersom hälso- och miljöskyddet redan skall vara säkerställt genom ovannämnda direktiv, bör förslaget till förordning koncentreras till bestämmelser om Eftersom hälso- och miljöskyddet redan har säkerställts genom ovannämnda direktiv, bör förslaget till förordning koncentreras till bestämmelser om spårbarhet för GMO samt livsmedel och foderprodukter som framställts av GMO, och därmed utgöra ett redskap för att upprätthålla säkerheten och hälsoskyddet samt förbättra märkningen av genetiskt modifierade livsmedel och foderprodukter.

2.5.1. Som kommittén påpekat i yttrandet om vitboken om ersättningsansvar för miljöskador<sup>(1)</sup> är det emellertid "också viktigt att snarast införa bestämmelser om ersättningsansvar för skador på miljön och den biologiska mångfalden". Bestämmelser måste också införas vad gäller ersättningsansvar för oavsiktlig GMO-kontaminering av ekologiskt odlade produkter, för vilka det nu tillämpas en tröskel på 0 %. Ansvarsfrågan i samband med GMO redovisas inte i de förordningstexter som skall diskuteras eller i direktivförslaget om miljöansvar. Detta är oacceptabelt.

2.6. Förslaget till förordning om allmänna principer för livsmedelslagstiftningen och livsmedelsmyndigheten innehåller de viktigaste kraven rörande hälsa och livsmedelssäkerhet, bland annat kravet på spårbarhet. Spårbarheten för GMO och produkter som härstammar från GMO bör vara densamma som fastställts i ovannämnda bestämmelser.

2.7. De föreslagna kraven på spårbarhet innebär att det förutom dokument och certifikat krävs en rad ytterligare kontroller både från de ekonomiska aktörernas och kontrollmyndigheternas sida som kommer att leda till ytterligare kostnader för råvaror och slutprodukter. Särskilda problem orsakar de importerade produkter (som antingen består av, innehåller eller har framställts av GMO) där GMO inte återfinns i den slutliga produkten. Kommittén är fullständigt medveten om att förslagen kommer att kräva åtaganden från internationella organisationer, nationella myndigheter och handelspartner, och att det kan ta några år innan det praktiska genomförandet fullbordas.

<sup>(1)</sup> Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Vitbok om ersättningsansvar för miljöskador", EGT C 268, 19.9.2000, s. 19.

2.8. Det kommer dessutom att bli nödvändigt med en verifiering och kontroll som kräver ytterligare ekonomiska resurser och personalresurser av de nationella myndigheter som är ansvariga för efterlevnaden. Tillräckliga ytterligare medel bör avsättas på gemenskapsnivå och nationell nivå för att garantera att den föreslagna lagstiftningen genomförs och kontrolleras på ett effektivt sätt och därigenom undvika att dessa resurser kommer att användas för andra ändamål än huvudsyftet med myndigheternas uppdrag: att kontrollera livsmedels- och fodersäkerheten.

2.9. När det gäller de livsmedel och foderprodukter som inte innehåller GMO, även om GMO använts vid framställningen, är det svårt att kontrollera att kraven på spårbarhet och märkning efterlevs, vilket kan ge upphov till illojal praxis och bedrägerier. Exempelvis kan högraffinerade oljor och hydrolyserad majs som framställts av genetiskt modifierade råvaror ersätta produkter som framställts av råvaror som inte är genetiskt modifierade, eftersom de är identiska när det gäller sammansättning, egenskaper och användning.

2.10. Det finns en risk för att de nya kraven kommer att få till följd att kostnaderna för slutprodukterna ökar, och förmodligen kommer konsumenterna att få betala mer. Kommittén vill emellertid framhålla att kostnaderna för den nya tekniken får bäras av genetiskt modifierade produkter och dem som producerar dessa produkter, i stället för av traditionella produkter genom "GMO-fri"-märkning.

2.11. De nationella regeringarna i Europa och Europeiska unionens politiska organ måste se till att skärpta krav för skydd av människors hälsa och av miljön tillämpas även på internationell nivå. De uppmanas att inom olika internationella organ, främst OECD och Codex Alimentarius-kommissionen, arbeta för att bestämmelser införs på detta område. Detta skulle leda till att eventuella handelshinder minimeras eller undanröjs helt.

2.12. Tillämpningen av åtgärder som gör det möjligt att skilja på GMO-fria produkter och genetiskt modifierade produkter kan utgöra en konkurrensfördel för de företag som väljer att sikta på kvalitet och som kan garantera konsumenterna att de råvaror som deras produkter innehåller är spårbara och öppet deklarerade.

### 3. Särskilda kommentarer

I punkt 7.3, "Ökning av andra administrativa utgifter till följd av åtgärden", verkar det finnas ett räknefel i den total tilldelningen för tjänsteresor (rubrik A7). Eftersom det handlar om tre tredagars resor à 1 000 EUR kan summan inte bli 1 300 EUR, som det står i förslaget.

### 4. Slutkommentarer

Sammanfattningsvis uppskattar kommittén kommissionens viktiga insats för att komplettera och förtydliga de gällande bestämmelserna, och ger följande rekommendationer rörande spårbarhet och märkning:

4.1. Användningen av GMO har lett till en omfattande samhällsdebatt där det ofta har förts fram extrema åsikter som många gånger saknat seriös vetenskaplig grund. EESK rekommenderar därför kommissionen att rikta en informationskampanj till allmänheten, för att ge kunskap om de fördelar och risker som användningen av GMO innebär för människor och djurs hälsa samt miljön. Det är oerhört viktigt med information från oberoende organ som kan hjälpa människor att göra välunderbyggda val beträffande den mat de skall äta, både från miljösynpunkt och etisk synpunkt, samt information om den teknik som används för att producera livsmedel.

4.2. De båda förordningsförslagen om ändring och förbättring av märkningen och spårbarheten för de produkter på alla nivåer i näringskedjan som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer innebär att försiktighetsprincipen respekteras och ökar den insyn som krävs för att ge konsumenterna valmöjligheter. Förslagen underlättar övervakningen för kontrollmyndigheterna och gör det lättare att studera genteknikens långsiktiga konsekvenser på livsmedelsområdet för människor och miljö.

4.3. Godkännandet av genetiskt modifierade organismer grundar sig på en noggrann vetenskaplig förhandsbedömning som skall garantera att de godkända produkterna inte utgör någon hälsorisk och kan cirkulera fritt så länge konsumenterna får fullständig information genom spårbarhet och märkning, och därmed lättare kan göra medvetna val.

4.4. Användningen av genetiskt modifierade organismer är en realitet i hela världen, vilket framgår av att 52,6 miljoner hektar användes för detta ändamål under 2001. Det är 19 procent mer än under föregående år och bekräftar tendensen till ökning, även om de konsumentundersökningar som genomförts i Europa visar att en klar majoritet är emot genetiskt modifierade livsmedel.

4.5. Trots det som sagts ovan, vill EESK göra kommissionen uppmärksam på hur viktigt det är att genomföra fullständiga vetenskapliga undersökningar som ett nödvändigt steg innan

man utfärdar tillstånd för användning av GMO. Här måste försiktighetsprincipen tillämpas och oönskade effekter undvikas.

Bryssel den 21 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

#### BILAGA

#### **till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

Följande ändringsförslag avlogs men fick minst en fjärdedel av rösterna:

#### **Punkt 2.5**

Ersätt texten med följande:

"Förslaget till förordning kan inte bara inriktas på bestämmelser om spårbarhet för GMO och för livsmedel och foderprodukter som framställts av GMO, utan måste också beakta livsmedel och foderprodukter som framställs med hjälp av GMO. Liksom alla typer av molekyler som påskyndar den kemiska omvandlingsprocessen så bidrar också ett enzym aktivt till alla de olika kemisk-molekylära reaktioner som leder till framställningen av livsmedelsprodukter, och därför kan man inte hävda att de båda slutprodukterna är principiellt likvärdiga – den ena är framställd på naturlig väg och den andra med GMO. I båda fallen rör det sig nämligen om onaturliga substanser, och för närvarande föreligger det inte några vetenskapliga bevis för att dessa kan leda till framställning av livsmedel som inte bara är identiska i organolepiskt hänseende utan även i hälsohänseende och vad gäller smak och arom. Därför är det riktigt att reglerna för märkning och spårbarhet för GMO skall tillämpas också på produkter som framställs med hjälp av GMO."

*Resultat av omröstning*

För: 28, emot: 51, nedlagda: 14.

#### **Punkt 2.7**

Ersätt med följande text:

"Med tanke på att man vill kunna garantera största möjliga öppenhet måste de föreslagna kraven på spårbarhet emellertid respekteras, även om detta kräver en rad ytterligare kontroll- och övervakningsåtgärder både från de ekonomiska operatörernas och kontrollmyndigheternas sida. Man bör överväga ett system som garanterar konsumenterna största möjliga insyn också vad gäller importerade produkter (vare sig de är eller innehåller GMO, eller har framställts av eller med användning av GMO) men där det i slutprodukten inte återfinns några spår av GMO."

*Resultat av omröstning*

För: 30, emot: 59, nedlagda: 16.

**Punkt 4.1**

Ändra första meningen enligt följande:

"Användningen av GMO har lett till en omfattande samhällsdebatt ~~dar det ofta har förts fram extrema åsikter som många gånger saknat seriös vetenskaplig grund.~~ som till viss del präglas av rädsla och bristande kunskap om eventuella följder."

*Resultat av omröstning*

För: 50, emot: 53, nedlagda: 9.

**Ny punkt 4.3.1**

Kommittén ser det som en stor brist att kött och andra animaliska produkter som framställts av kött från djur som utfodrats med genetiskt modifierat foder inte måste märkas. Detta utgör en allvarlig försvagning av den valfrihet för konsumenterna som man vill uppnå.

*Resultat av omröstning*

För: 43, emot: 56, nedlagda: 8.

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser"**

(KOM(2002) 7 slutlig – 2002/0013 COD)

(2002/C 125/15)

Den 30 januari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Den 19 februari 2002 gav kommitténs presidium i uppdrag åt TEN-sektionen (transporter, energi, infrastruktur, informationssamhället) att bereda ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utsåg Ekonomiska och sociala kommittén vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) Bill Tosh till huvudföredragande samt antog enhälligt följande yttrande.

## 1. Bakgrund

1.1. I artikel 10.3 i rådets förordning (EEG) nr 95/93<sup>(1)</sup> fastslås att ett lufttrafikföretag som tilldelats vissa ankomst- och avgångstider för en viss period är berättigat till samma tider under följande motsvarande period, enbart om företaget kan visa att det har använt minst 80 % av tiderna under den period för vilken de tilldelats. Om lufttrafikföretaget inte kan påvisa att det har använt 80 % av tiderna skall samtliga tider som det tilldelats placeras i ankomst- och avgångstidsreserven, utom i det fall orsaken till att tiderna inte har använts kan motiveras i enlighet med artikel 10.5 (regeln om att tiden går förlorad om den inte används).

1.2. Terroristattackerna den 11 september 2001 och den politiska utveckling som har följt på dessa händelser (Afghanistan-krisen) har allvarligt påverkat lufttrafikföretagens flygtrafik och lett till en betydande nedgång i efterfrågan under återstoden av sommarsäsongen 2001 och vintersäsongen 2001/2002.

1.3. För att säkerställa att ett bristande utnyttjande av ankomst- och avgångstider som är fördelade för dessa säsonger inte leder till att lufttrafikföretagen förlorar sitt berättigande till dessa tider förefaller det vara nödvändigt att klart och entydigt fastställa att dessa säsonger har påverkats negativt av terroristattackerna den 11 september 2001.

1.4. Således föreslår kommissionen att en ny artikel 10a införs i förordningen genom vilken samordnarna är skyldiga att godkänna att ankomst- och avgångstider för båda säsongerna (sommaren 2001 och vintern 2001/2002) beviljas status som hävdvunna rättigheter.

1.5. På detta sätt undviker man att denna bestämmelse i förordningen inte tillämpas enhetligt i gemenskapen och att den nuvarande krisen tolkas på olika sätt av medlemsstaterna.

1.6. Förslaget påverkar inte kommissionens förslag som antogs den 20 juni 2001 om en ändring av den nuvarande tillämpliga förordningen<sup>(2)</sup> eftersom det aktuella förslaget har en större räckvidd.

## 2. Allmänna synpunkter och slutsatser

2.1. EESK välkomnar kommissionens förslag såtillvida som det beaktar exceptionella förhållanden och ger samordnarna rättslig säkerhet.

2.2. Samordnarna skulle riskera en rättslig prövning om inte regeln om att tiden går förlorad om den inte används definieras klart och entydigt.

2.3. Samtidigt innebär förslaget större planeringstrygghet för lufttrafikföretagen.

<sup>(1)</sup> Rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (EGT L 14, 22.1.1993, s. 1) – ESK:s yttrande, EGT C 339, 31.12.1991, s. 41.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 335 slutlig, 20.6.2001, 2001/0140 (COD). Yttrande från EESK under beredning.



2.4. Slutligen noterar kommittén att det aktuella förslaget inte påverkar det förslag som antogs den 20 juni 2001. Det har en större räckvidd och syftar till att säkerställa att den knappa kapaciteten vid de överbelastade flygplatserna förvaltas

och används på ett effektivt sätt, utan att i grunden ändra på det nuvarande systemet för tilldelning av ankomst- och avgångstider som är baserat på hävdvunna rättigheter.

Bryssel den 21 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1692/96/EG om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet"**

(KOM(2001) 544 slutlig – 2001/0229 COD)

(2002/C 125/16)

Den 14 november 2001 beslutade rådet att i enlighet med artikel 156 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 februari 2002. Föredragande var Johannes Kleemann.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 54 röster för och 5 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Kommissionen föreslår i sitt dokument att det transeuropeiska transportnätets prioriteringar skall utformas stramare så att trafiknätets kapacitet optimeras och investeringarna koncentreras till områden där flaskhalsar förekommer. Tre projekt har redan avslutats och kommissionen framhåller betydelsen av vissa järnvägsprojekt och transalpina projekt. Sex nya projekt och nya avsnitt i två existerande projekt har tillförts.

1.2. ESK har varit engagerad i transportnätets samtliga utvecklingsfaser och har redan från början gett sitt fulla stöd till TEN-konceptet samt verkat för tydliga kriterier och ett adekvat stöd.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Vid Europeiska rådet i Göteborg framhölls nödvändigheten av en övergång från vägtransporter till järnvägs- och

sjötransporter samt kollektivtrafik. Med det föreliggande förslaget fullgör kommissionen rådets uppdrag.

2.2. Det finns flera orsaker till att trafiken inom EU har ökat, och den ökade yrkesmässiga och privata användningen av personbilar svarar för en betydande del av utnyttjandet av transportsystemen. Det ökade avståndet mellan bostad och arbetsplats, ett förändrat konsumtionsmönster och den oproportionerliga ökningen av fritidstrafiken har medfört en betydande ökning av transportvolymen. I många regioner och tätbefolkade områden har dessutom den tunga lastbilstrafiken ökat starkt under de senaste åren. Bland annat har den ekonomiska globaliseringen, inre marknadens förbättrade funktionssätt samt förändrade produktionssätt och därmed sammanhängande logistik bidragit till förändrade ekonomiska strukturer, och detta har med nödvändighet medfört att trafiken har ökat inom alla transportsätt. I samband med kandidatländernas tillträde kommer detta i allt högre grad att gälla de gränsöverskridande delarna av transportnäten, vilka även enligt kommissionens uppfattning för närvarande utgör de svagaste punkterna.

2.3. ESK är övertygad om att man måste ta hänsyn till miljöskyddskraven i transportpolitiken, men man måste fastställa enhetliga miljönormer så att alla transportsätt behandlas lika. Hittills har man inte uppmärksammat att det för närvarande framför allt i samband med nyanskaffning saknas likvärdiga miljöskyddsnormer, exempelvis avgasnormer för dieselmotorer – i enlighet med vad som gäller för godstrafik på vägnätet – för lokomotiv och för fartyg på inre vattenvägar.

2.4. Det räcker inte att enbart skapa ny infrastruktur, utan man måste även ta hänsyn till den befintliga infrastrukturen och till möjligheterna att bygga ut den. Vid nybyggnation måste alla medlemsstater vara medvetna om att en modern lagstiftning vad gäller fysisk planering och markanvändning kräver att man tar hänsyn till såväl skyddsvärda intressen som nödvändiga infrastrukturprojekt. Det är nödvändigt att finna den rätta balansen, eftersom konfliktsituationer har uppkommit mellan bostadsområden och angränsande infrastrukturer, och detta måste undvikas i framtiden. Inom ramen för gemenskapens befogenheter på miljöområdet bör kommissionen utfärda en rekommendation för hela EU om att de regionala myndigheter som ansvarar för den fysiska planeringen om möjligt planerar in industriområden i anslutning till infrastrukturnät, och att de ser till att de negativa konsekvenserna för bostadsområden begränsas.

2.5. Under de senaste tio åren, konstaterar kommissionen, har överanvändningen av vägnätet för varutransporter, luftfartens spektakulära uppsving och bristerna i järnvägssystemet på fraktsidan, särskilt vad gäller dess infrastrukturer, bidragit till klart ökade trafikstockningar på vägarna, men även på järnvägsnätet och i luftrummet. Trots alla ansträngningar som hittills har gjorts finns flaskhalsarna i Europa kvar. Mest berörda är internationella korridorer med en massiv transeuropeisk trafik i nord-sydlig riktning, naturliga hinder såsom Alperna och Pyrenéerna, områden kring storstäder samt vissa gränsområden, framför allt mot kandidatländerna. ESK kan bara instämna i dessa konstateranden. Den senaste tidens olyckor som lett till att tunnlar i Schweiz och Österrike har stängts har ytterligare försvårat transporterna i nord-sydlig riktning, och de har också inneburit en avsevärd belastning på de alternativa vägarna, och har i synnerhet i Italien utövat ett negativt inflytande på de ekonomiska och sociala förhållandena. Transportpolitiken i Schweiz, de geografiska svårigheterna med att bygga ekonomiska alternativ till det bestående transportnätet genom Alperna, och med att bygga ut redan befintliga sträckor, samt rättsliga föreskrifter om mycket långa planeringsperioder har lett till att dessa projekt inte har förverkligats. Vidare har ändrade transportvägar på grund av regionalt anknutna händelser (exempelvis krisen i Jugoslavien) och medvetet införda transportpolitiska begränsningar (förbud mot trafik, trafikomläggningar osv.) medverkat till att flaskhalsarna i Alpområdet har förvärrats.

2.6. Kommittén konstaterar att just de senaste åren har kännetecknats av stora förändringar av beteendemönstret:

2.6.1. De nationella järnvägsbolagen har ofta gjort en uppdelning i järnvägsnät och den rullande verksamheten, och de har tvingats inse att de måste förbättra sitt utbud och att tidtabellerna måste anpassas till dem som efterfrågar tjänsterna. Tack vare informationsteknikens snabba utveckling har arbetsdelning och uppdelning på ett flertal produktionsorter (i enlighet med "profit centre"-tänkandet) blivit den bärande idén även i den europeiska ekonomin.

2.6.2. Ett diversifierat konsumtionsmönster tack vare bättre informerade konsumenter, storfamiljernas fortsatta uppsplittning från en gemensam hemort och placeringen av stormarknader utanför stadskärnorna, parallellt med en tilltagande bebyggelsespridning på landsbygden, har lett till att antalet transporter har ökat.

2.6.3. Det finns inte, och har aldrig funnits, något lokalt, heltäckande infrastrukturalternativ till vägnätet. Det finns inga sakliga skäl att rikta kritik mot de företag som i egenskap av kundorienterade tjänsteleverantörer tillhandahåller vägtransporter. Det är snarare så att transportpolitiken inte har lyckats med att, parallellt med denna utveckling, förmå transportbeställarna att övergå till ett tänkesätt som gynnar järnvägstransporter. Bortfallet av lagerhållning inom detaljhandeln och industrin (just in time) har medfört en enorm tidspress inom transportsektorn, och på grund av de flexibla användningsmöjligheterna har lastbilstransporter fått företräde framför transporter på det befintliga järnvägsnätet.

2.7. Vi instämmer i kommissionens uppfattning att man genom investeringar bör främja inrättandet av transeuropeiska korridorer som i första hand är avsedda för godstrafik, och som huvudsakligen består av befintliga linjer som främst trafikeras av godståg eller av rena godstrafiklinjer. Vi kan bara instämna i de argument och förslag som har framförts av kommissionen i detta sammanhang.

2.8. ESK vill påpeka att man, när man planerar och genomför linjer som framför allt är avsedda för varutransporter på järnväg, även måste ta hänsyn till farligt gods och till särskilt tungt eller skrymmande gods. Detta gäller rent generellt, men i synnerhet när man skall bygga tunnlar och broar. Genom att kringgå tätbebyggda områden kan man också minimera riskerna.

2.9. Ju fler förbindelsepunkter det finns mellan de olika transportsätten, desto större blir acceptansen för andra alternativ under beslutsprocessen. De ändringar som föreslås i artikel 5 tar endast delvis hänsyn till dessa synpunkter.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1. Kommittén kan instämma i kommissionens uppfattning att möjligheterna att skapa ny kapacitet genom en utbyggnad av vägnätet delvis är mycket begränsade. Endast med hjälp av system för trafikstyrning och trafikinformation kan användningen av de nuvarande infrastrukturerna optimeras. Detta förutsätter emellertid att det finns alternativ för överföring till andra sträckor i den mån detta även är inplanerat i den aktuella fysiska planeringen.

3.2. Som en följd av denna optimering kan man minska de negativa konsekvenser vägtrafiken har för miljön i vissa regioner. I detta sammanhang måste man emellertid enligt ESK:s uppfattning överväga om varutransporter på vägnätet som en följd av detta skall bedömas strängare, framför allt om man tar hänsyn till följande:

3.2.1. Olika transportsätt är föremål för mycket varierande regler om utsläppsgränser.

3.2.2. Vägtransporternas andel av de totala transporterna är – med undantag för vissa regioner och tätbebyggda områden – i huvudsak ringa.

3.2.3. Hittills har man försummat att göra en rimlig bedömning av vägtransporternas nytta i förhållande till kostnaderna.

3.2.4. En stor del av godstransporterna på vägnätet sker i distributionsledet, och inte som fjärtrafik, gränsöverskridande trafik eller transittrafik<sup>(1)</sup>.

3.2.5. Genom fastställandet av gränsvärdena euro 4 och euro 5 säkerställs en hållbar teknisk utveckling för lastbilmotorer åtminstone fram till år 2008.

3.3. Det är önskvärt med en genomgripande förändring av inställningen hos de företag som beställer godstransporter på vägnätet till förmån för multimodala transporter, samtidigt som man med utgångspunkt i hållbarhetsprincipen förbättrar de tidsmässiga och kostnadsrelaterade aspekterna hos alternativen. För att undvika negativa nationalekonomiska konsekvenser måste man avstå från en politik som enbart går ut på att fördyra vägtransporterna. Man måste också beakta andra transportpolitiska instrument. Vid sådana överväganden måste man också se till att olika skatter och avgifter osv. måste betalas av uppdragsgivarna, vilket innebär att dessa förskotts-betalningar senare måste specificeras på räkningen till bestäl-laren.

3.4. ESK ställer sig frågande till om det är tillräckligt med en översyn av projektlistan med tanke på att ett flertal ramvillkor har förändrats. Detta gäller framför allt trafiken till och från kandidatländerna, även om man har planerat en omfattande översyn av riktlinjerna till år 2004.

3.5. I vitboken och i kommissionens förslag görs ingen större åtskillnad mellan gods- och persontransporter. Det förekommer till exempel inga kommentarer till att flygplatser skulle behöva få många produkter för den egna driften via järnväg. Det gäller då inte flygfrakter, som med tanke på tidsaspekten alltid måste levereras eller hämtas via vägnätet, utan snarare bränsle, reservdelar, utrustning, livsmedel och handelsvaror etc.

3.6. Kommittén instämmer i ändringarna och utvidgningarna av artikel 10 beträffande järnvägsnätet, men anser att man för att skapa en effektiv infrastruktur inte bara måste inkludera lufttransporter utan även sjötransporter och vägnätet.

3.7. Intelligent transportssystem, exempelvis system för trafikstyrning och trafikinformation samt navigering och positionsbestämning via satellit, har en betydande potential när det gäller att förbättra nätets kapacitet och säkerhet. Gemenskapens åtgärder måste därför syfta till att skapa så stor driftskom-pabilitet mellan alla system som möjligt. Av konkurrensskäl bör man därför ge ett starkt stöd till alla transportsystem, exempelvis Galileo (radionavigering med satellit) eller styrning av järnvägstrafiken (ERTMS). ESK förespråkar ett sådant stöd.

3.8. ESK stöder de kriterier och metoder som kommissionen tillämpar för att välja ut nya projekt. Detta gäller även undersökningen av alternativ. Vi rekommenderar kommissionen att i samband med dessa nya projekt även planera in konkreta mål, exempelvis beträffande omfattningen, säkerheten och kvaliteten hos dessa tjänster.

3.9. ESK instämmer också i att kartorna behöver ändras, anpassas eller aktualiseras. Man bör emellertid konkret ange de förbindelser och anslutningspunkter som binder samman transportnäten i kandidatländernas gränsområden.

3.10. ESK välkomnar i princip en strategisk miljöbedömning. Man måste emellertid se till att sådana bedömningar inte förhindrar de projekt som planerats, genom att subjektiva, enskilda intressen tar överhanden över samhälleliga och nationalekonomiska allmänintressen. För att man skall kunna säkerställa en effektiv tillämpning krävs det att man lägger fast klart angivna tidsfrister. Kommissionen håller på att utarbeta ytterligare riktlinjer för att stödja genomförandet.

3.11. En förutsättning för en överföring av transporterna och en omvärdering av de olika transportsätten i enlighet med vad som beslutades av Europeiska rådet i Göteborg är att järnvägsföretagen och rederierna eller deras entreprenörer erbjuder högkvalitativa tjänster som är anpassade efter den efterfrågan som finns.

<sup>(1)</sup> EU energy and transport in figures – Statistical pocketbook 2001, s. 132, avståndsklasser i %.

#### 4. Slutsatser

4.1. I översynen av riktlinjerna betonas framför allt åtgärder beträffande järnvägar och intermodala transporter, vilket emellertid omedelbart kräver avsevärda investeringar. Vi instämmer i princip i dessa åtgärder, även om det finns andra transportsätt som har stor betydelse inom transportsektorn. Vi vill i detta sammanhang hänvisa till förlängningen av de transeuropeiska näten till unionens öregioner <sup>(1)</sup> och till en eventuell utbyggnad av infrastrukturen.

4.2. I den mån kommissionens vitbok uppmanar till ett integrerat synsätt inom den europeiska transportpolitiken bör hela förslaget, enligt ESK:s uppfattning, lägga större vikt vid en åtgärds-kombination. Detta gäller framför allt i de fall då olika transportföretag kan erbjuda sina tjänster på parallella sträckor (vägnätet kontra kustsjöfart eller järnväg).

4.3. Med tanke på att vissa av de länder som gränsar till gemenskapen är kandidatländer anser ESK att dessa transportförbindelser måste beaktas i medlemsstaternas fysiska planering och projektplanering.

4.4. Eftersom flaskhalsarna finns kvar anser ESK att det krävs gemensamma ansträngningar, beslut, åtgärder och metoder för att man på sikt skall kunna undanröja och undvika dessa flaskhalsar. Även medlemsstaterna bör vara medansvariga för huvuddragen i kommissionens förslag inom ramen för en gemensam europeisk transport- och infrastrukturpolitik.

4.5. ESK stöder kommissionens strategi som bygger på de riktlinjer som fastställdes i Essen år 1994 och som innebär att tyngdpunkten i arbetet skall läggas på att undanröja de

<sup>(1)</sup> Se det initiativyttrande som ESK håller på att utarbeta om "Förlängning av de transeuropeiska näten till unionens öregioner" (TEN/086).

flaskhalsar som finns i de stora transportkorridorerna, och att endast ett begränsat antal nya projekt skall genomföras. Även om kommissionen planerar att göra en genomgripande översyn av riktlinjerna år 2004 anser ESK att förbindelserna med kandidatländerna bör uppmärksammas mer i det nuvarande förslaget, eftersom man redan nu måste påbörja planeringen. Den förväntade kapacitetsökningen måste få lämpligt genomslag inom samtliga transportsätt.

4.6. Eftersom terminaler som tjänar som omlastningsstationer för gods och som järnvägsanslutningar utgör de största flaskhalsarna kan offentliga stimulansinvesteringar i rangerbangårdar och terminalanläggningar från medlemsstaternas sida på ett avgörande sätt bidra till att öka kapaciteten. Enligt ESK:s uppfattning är det viktigt att inte glömma bort att skapa effektiva anslutningsmöjligheter till andra transportslag. Endast då kan terminalerna fullgöra sin distributionsfunktion.

4.7. ESK frågar sig om det inte skulle vara lämpligt med en omstrukturering av projekten med hänsyn till de senare politiska händelserna (kandidatländerna). Detta gäller framför allt för gemenskapens finansiering av transportnäten utanför EU, det vill säga i kandidatländerna, för att täppa till eventuella luckor i de framtida näten <sup>(2)</sup>. Våra korridorer omfattar enbart nuvarande EU, och det finns knappast några förbindelseleder till eller genom kandidatländerna som skulle kunna utnyttjas till att kringgå problemområden, exempelvis Alperna. I vitboken anges följande: "Avsaknaden av effektiva transportinfrastrukturnät som skulle kunna klara av denna förutsebara ökning av trafiken beaktas fortfarande i alltför ringa omfattning. Ändå handlar det om en nyckelfaktor i strategin för ekonomisk utveckling i kandidatländerna och för deras integration på inre marknaden." ESK delar denna uppfattning och anser att dessa synpunkter bör beaktas i den fortsatta behandlingen av riktlinjerna.

<sup>(2)</sup> Kommissionens meddelande av den 25.7.2001 (KOM(2001) 437) behandlar förbindelserna mellan transportnäten i kandidatländerna och TEN.

Bryssel den 21 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS



## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Euroländernas ekonomiska politik: likheter och skillnader, resultat och lärdomar"

(2002/C 125/17)

Den 31 maj 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Euroländernas ekonomiska politik: likheter och skillnader, resultat och lärdomar".

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 februari 2002. Föredragande var Lars Nyberg.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 90 röster för, 1 röst emot och 3 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. I ett yttrande om samordning av den ekonomiska politiken <sup>(1)</sup> som en följd av EMU <sup>(2)</sup> hävdade Ekonomiska och sociala kommittén att denna samordning är nödvändig och föreslog ett antal tänkbara regler:

- Den första regeln är att välja rätt "riktning" för de ekonomisk-politiska åtgärderna – en expansiv eller restriktiv riktning.
- Den andra är på vilket sätt åtgärderna påverkar övriga euroländer. Man bör välja åtgärder med så stor påverkan som möjligt på andra länder om deras ekonomier befinner sig i samma konjunkturläge. Ett land som är "ur fas" med de övriga bör välja åtgärder med så liten inverkan på andra länder som möjligt.
- Efter gemensamma diskussioner om den mest gynnsamma kombinationen av åtgärder för varje land bör valet av exakta åtgärder lämnas till varje enskilt land.
- Om man väger in andra effekter av åtgärderna, t.ex. på skattenivån, bör det vara en sekundär målsättning – effekterna på den faktiska konjunkturen bör vara det primära målet.
- Om man kan uppnå positiva effekter för andra mål och samtidigt uppnå den önskade konjunkturreffekten bör man givetvis eftersträva sådana åtgärder.

1.2. Kommittén har beslutat att utarbeta ännu ett yttrande för att fortsätta diskussionen om samordningen av den ekonomiska politiken. I yttrandet går kommittén igenom de tolv

euroländernas respektive ekonomiska politik för att utreda om det i praktiken sker en konvergens eller eventuell divergens på vissa politiska områden. Vilket är resultatet av de politiska åtgärder som varje land har vidtagit för att påverka den ekonomiska utvecklingen? Finns det redan i dag bra exempel efter de första åren efter upprättandet av EMU?

1.3. Detta yttrande kan också betraktas som ett led i ESK:s årliga studier av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. I dessa studier behandlas den allmänna ekonomiska utvecklingen i EU och de politiska åtgärdernas allmänna inriktning. Vi har tidigare inte haft möjlighet att göra mer ingående studier av de enskilda länderna.

1.4. De uppgifter som används i denna studie är huvudsakligen hämtade från olika publikationer från Europeiska kommissionen, generaldirektoraten för ekonomi och finans samt sysselsättning och sociala frågor <sup>(3)</sup>.

### 2. Politiska mål

2.1. Målet för penningpolitiken fastställs av Europeiska centralbanken (ECB); inflationen skall hållas under 2 % på medellång sikt. I detta yttrande behandlas inte ECB:s åtgärder, räntor och operationer på marknaden. I stället har vi som utgångspunkt den faktiska situationen efter de penningpolitiska åtgärderna, men självfallet är låg inflation ett av huvudmålen för alla politiska beslutsfattare.

2.2. Målet för de offentliga finanserna är att taket för underskottet på 3 % av BNP inte skall överskridas. Detta tidigare "mål" har dock utvecklats till ett mål på medellång sikt "nära balans eller överskott". Kommissionens och rådets diskussioner om den ekonomiska politiken förefaller att betrakta detta som ett övergripande mål.

<sup>(1)</sup> I detta yttrande behandlas de aspekter av ekonomisk politik som ingår i begreppet finanspolitik, dvs. både intäcks- och utgiftssidan i de offentliga budgetarna.

<sup>(2)</sup> EGT C 139, 11.5.2001, s. 60.

<sup>(3)</sup> European Economy. Reports and studies, nr 3.2000 och nr 3.2001 samt Employment in Europe.



2.3. Taket på 60 % för den offentliga skuldsättningen bygger på Maastrichtkriterierna och är fortfarande ett mål, men det är i dag mindre intressant på grund av minskningen av skulden under senare år. De kommande åren kommer endast tre av EU-länderna att ha en högre skuld än detta tak. Ett ökat intresse för detta mål är nödvändigt eftersom de demografiska förändringarna bl.a. kräver så låga räntekostnader som möjligt.

2.4. Diskussionerna om ekonomin och ekonomisk-politiska val bygger på mål som rör budgetbalans och offentlig skuldsättning. Man kan dock se ett ökat intresse för tillväxtmålet. Ingen procentsats har fastställts för detta mål. Det betraktas snarare som ett resultat av den ekonomiska situationen och den ekonomiska politiken. När ett land har lägre tillväxt än genomsnittet innebär det inte nödvändigtvis att landets ekonomiska politik ifrågasätts. Ekonomisk tillväxt anses centralt i kommissionens ekonomiska studier, även om det inte är ett uttalat mål. En hållbar ekonomisk tillväxt borde därför utgöra en av den ekonomiska politikens huvudmålsättningar.

2.5. I studier som berör den ekonomiska politiken bortser man ofta från sysselsättningen som variabel, och det gäller såväl målsättningen att hålla nere arbetslösheten som att uppnå högre arbetskraftsdeltagande<sup>(1)</sup>. Bortsett från att den är ett mål i sig är hög tillväxt nödvändig för att uppnå låg arbetslöshet och ett högt arbetskraftsdeltagande. Vi beaktar inte lönepolitiken och dess potentiella effekter på sysselsättningen och efterfrågan i detta yttrande. Det finns självfallet även viktiga faktorer i Luxemburgprocessen och Cardiffprocessen såväl som i strukturfonderna som påverkar sysselsättningen. Sysselsättningen borde föras fram som ett av huvudmålen för den ekonomiska politiken. Länderna bör också bedömas utifrån i vilken mån de har uppnått detta mål inom ramen för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och i stabilitets- och tillväxtpakten<sup>(2)</sup>.

2.6. Att eftersträva en hög social välfärd i enlighet med de grundläggande artiklarna i EU-fördraget ställs sällan upp som mål<sup>(3)</sup>. Detta kan också betraktas som ett slutresultat av högre ekonomisk tillväxt, i själva verket det eftersträvade resultatet för alla åtgärder inom ramen för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och stabilitets- och tillväxtpakten. Frågan hur denna välfärd skall fördelas saknas ofta i analysen, och det gäller också andra aspekter av de sociala trygghetssystemen. Sådana effekter av den ekonomiska politiken är i hög grad medlemsstaternas kompetensområde och kommittén kommer därför inte att ta upp välfärdspolitiska mål i analysen. Vi kommer inte heller att, som ofta görs, peka ut de länder som sänker sina skatter utan att samtidigt minska utgifterna i de sociala trygghetssystemen.

2.7. Kommittén kommer i detta yttrande om ekonomisk politik inte uttryckligen att beakta inflationen – ett centralt mål för penningpolitiken. De frågor vi kommer att behandla är främst tillväxten som ett mål, mål för arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande samt socialt välbefinnande som slutresultatet av tillväxt, sysselsättning och andra mellanliggande mål.

### 3. Medlemsstaternas ekonomiska politik 1999–2001 i ett allmänt perspektiv

3.1. Kommissionen anser att stabilitets- och tillväxtpaktens mål att ligga nära balans eller på överskott i de offentliga finanserna måste respekteras. Ett skäl till det är att det i framtiden gör det möjligt för medlemsstaterna att också låta de automatiska stabilisatorerna verka fullt ut i händelse av en ekonomisk avmattning. När det föreligger en avmattning har dock inte definierats.

3.1.1. Kombinationen av åtgärder på nationell nivå bör inte bara vara anpassad till den inhemska ekonomiska situationen utan också vara i linje med den övergripande finanspolitiken i euroområdet.

3.2. Kommissionen<sup>(4)</sup> påpekar helt riktigt att diskussionerna om finanspolitiken på EU-nivå måste vidgas från att enbart gälla budgetdisciplin till att också omfatta hur de offentliga finanserna kan bidra till tillväxt och sysselsättning. Påpekandet är mycket välkommet, men det är svårt att hitta några rekommendationer i denna riktning. När de finns är det ofta för länder där de kan gå hand i hand med budgetstabilisering.

3.3. Två huvudfrågor står för tillfället helt riktigt i centrum för diskussionerna – finanspolitikens konjunkturstabiliserande roll och i vilken utsträckning de automatiska stabilisatorerna skall tillåtas verka. Nästa steg i konjunkturpolitiken – särskilt vidtagna konjunkturutjämnande åtgärder – tas i vissa länder men benämns sällan "särskilt vidtagna" ("discretionary"). Här ser vi ännu ett exempel på "hand i hand". Om de kan beskrivas som strukturreformer kan de mycket väl förekomma i kommissionens ekonomiska rapporter.

3.3.1. Kommissionen hävdar i sin rapport om offentliga finanser att "generellt sett borde resultatet för år 2000 ha kunnat bli bättre, eftersom några regeringar delade ut en del av inkomsterna av den mer än väntat höga tillväxten i form av skattesänkningar eller utgiftsökningar"<sup>(5)</sup>. Men en parallell fråga till detta skulle kunna vara vad tillväxtutsikterna skulle ha varit för 2001 om medlemsstaterna inte hade utnyttjat denna möjlighet?

(1) Arbetskraftsdeltagande (förvärvsfrekvens) = aktiva och arbetslösa personer i procent av arbetskraftspotentialen.

(2) SGP, Stability and Growth Pact.

(3) Se artikel 2 i EU-fördraget.

(4) KOM(2001) 355 slutlig, s. 3.

(5) De offentliga finanserna i EMU – 2001, s. 2.

3.3.2. På samma sätt anges att automatiska stabilisatorer kan användas när det finns en risk för avmattning i ekonomin, men bara om landet i fråga har uppnått målet nära balans eller överskott. Problemet förvärras när de länder som har störst behov av sådan ekonomisk stimulans inte har uppnått detta mål.

3.4. Kommissionen är med rätta oroad över "procykliska" strategier. De har varit vanligt förekommande, särskilt under 1990-talet, och var en negativ sida av tillämpningen av Maastrichtkriterierna. För närvarande driver några länder som upplever en avmattning återigen vad som kan kallas en procyklisk politik genom att strikt följa stabilitets- och tillväxtpakten. De kritiserar inte. Däremot kommer de länder som betraktar avmattningen som oroande och vidtar lämpliga motåtgärder att bli kritiserade för att de inte lever upp till stabilitets- och tillväxtpakten. Denna målkonflikt bör lösas med hjälp av lärdomarna från 90-talet. Att ansluta sig till endast ett av målen är ingen lösning. Kommissionens generaldirektorat lägger olika tyngdpunkt på olika mål. Detta är ett problem när man skall bedöma den samlade politiken.

3.4.1. Den avtagande tillväxten under 2001 har förvärrat problemen. Enligt kommissionen finns det inflationstendenser i några länder, andra har inte uppnått budgetbalans och de övriga kan låta sina automatiska stabilisatorer verka. För samtliga länder utom två är de möjliga effekterna av automatiska stabilisatorer så små som 0,1 eller 0,2 procent av BNP. Några länder har vidtagit särskilda åtgärder. Nederländerna håller på att minska sitt överskott, vilket också verkar acceptabelt i denna situation. Finland, Luxemburg och Irland minskar sina mycket stora överskott. Detta kan betraktas som en form av stimulansåtgärd som sannolikt inte accepteras av kommissionen, men dessa är när allt kommer omkring små länder utan någon större inverkan på den samlade inflationen. Denna ekonomiska stimulans kan vara önskvärd för länder som har större tillväxtproblem. Slutligen ökar Tyskland sitt underskott, främst genom sitt program för skattesänkningar. Tyskland kommer dock att vara nära underskottsgränsen på 3 %, vilket har sin förklaring i den fortlöpande korrigerings- och tillväxtprognosen i nedåtgående riktning.

3.5. Kommissionen försöker på ett sofistikerat sätt att bedöma både den ekonomiska politiken och penningpolitiken och ta reda på om de ekonomiska och penningpolitiska åtgärderna har varit neutrala, expansiva eller restriktiva under EMU:s två första år. Den ekonomiska politiken sägs ha varit neutral under EMU:s första år men utvecklats i en mer expansiv riktning. De penningpolitiska villkoren var till en början relativt expansiva och utvecklades i en stramare riktning. Bland euroländerna var det bara Finland som upplevde en verklig

ekonomisk åtstramning under 2000. I Grekland lättades de penningpolitiska villkoren upp något. För de flesta andra länder, som redan hade relativt strikta penningpolitiska villkor, blev det fråga om en ytterligare uppstramning. I Irland ledde de penningpolitiska villkoren till ökad inflation.

3.5.1. För 2001 är läget mycket mer splittrat. Finland, Nederländerna, Tyskland och Irland för en allt mindre restriktiv finanspolitik. Stramare penningpolitiska villkor är en lika vanlig situation som förändringar i en upplättande riktning. När det gäller kapacitetsutnyttjande är det bara Tyskland som fortfarande har en nämnvärd utnyttjad kapacitet enligt kommissionens beräkningar under våren 2001. En förändring har skett, bland annat på grund av terrordåden den 11 september 2001, med minskad efterfrågan och ökad utnyttjad kapacitet i de flesta länderna liksom reaktioner på detta i form av sänkningar av räntan.

## 4. Ekonomiska effekter

### 4.1. Övergripande ekonomiska effekter

4.1.1. Utvärderingen av de ekonomisk-politiska åtgärderna med avseende på deras effekter på den ekonomiska tillväxten har många olika delar. Det är inte tillförlitligt att göra en bedömning utifrån en enda åtgärd, även om den är dominerande. Hela åtgärdspaketet måste analyseras och utvärderas med utgångspunkt i sammansättning och växelverkan. En avslutande bedömning kan göras först när det går att föra in även tiden då de analyserade åtgärderna får effekt. Kommissionen har försökt att göra beräkningar utifrån sådana faktorer. Den har kommit fram till att förändringar på utgiftssidan i de offentliga budgetarna får snabbare effekter än skatteåtgärder.

4.1.2. Åtgärder som rör ekonomins efterfrågesida leder till snabbare förändringar än åtgärder som rör utbudssidan. Skattesänkningar kan få effekter både på efterfrågan och utbudet, vilket delvis förklarar den långsammare reaktionen på skatteförändringar.

4.1.3. En väl sammansatt ekonomisk politik kräver att man väger in alla dessa aspekter. Som ett exempel får en skattesänkning kanske inte önskad effekt på sysselsättningen. På samma sätt är det möjligt att en sänkning av barnomsorgsavgiften eller utbyggd barnomsorg inte får så stor effekt som väntat. Å andra sidan kan dessa båda åtgärder i kombination få större effekter än summan av deras respektive effekter.

4.1.4. En annan aspekt som komplicerar planeringen och bedömningen av den ekonomiska politiken är skillnaden mellan den offentliga budgeten, som omfattar alla myndighetsnivåer, och statsbudgeten. Regering och parlament har i normala fall ett direkt inflytande bara över statsbudgeten. I vissa länder har man kommit överens om att koppla budgetarna på andra myndighetsnivåer till statsbudgeten. Detta problem är självfallet mycket mer komplicerat i federala stater. ECB:s och kommissionens fokus ligger på de samlade budgetarna.

4.1.5. Det sägs ofta att det blir större belastning på den ekonomiska politiken när penningpolitiken är given. Skillnader i ekonomisk situation kan i dag bara hanteras med den ekonomiska politiken. Före den gemensamma penningpolitiken inom EMU gav å andra sidan en ekonomisk-politisk åtgärd större "spill". Effekterna skulle inte bara kunna försvinna genom handel och högre inflation utan också genom högre räntor och volatila växelkurser. Man kan därför hävda att den gemensamma penningpolitiken inte bara vidgar utrymmet för den ekonomiska politiken utan också gör den effektivare.

#### 4.2. Tillväxt och ekonomiska resultat

4.2.1. Det är vanskligt att bedöma effekten av en ekonomisk åtgärd eftersom det finns två bestämmande faktorer – de konkreta politiska åtgärderna och den ekonomiska situationen, huvudsakligen tillväxt, som i sin tur till en del är beroende av konsument- och producentförtroendet. Detta är inget stort problem om tillväxtprognoserna för det kommande året visar sig stämma. Då är det möjligt att i förväg, efter att ha bedömt effekterna av denna tillväxttakt, besluta om man skall föra en expansiv, neutral eller restriktiv ekonomisk politik. Under 1999 och 2000 tenderade regeringarna att underskatta tillväxten. När resultaten bedöms utifrån förbättrad budgetbalans och minskad offentlig skuldsättning kommer regeringarna att framstå i en mycket fördelaktigare dager än de borde förtjäna utifrån sina handlingar. Under ett år som 2001 då tillväxten i de flesta länder kommer att bli lägre än förväntat kan den förda politiken bedömas som lämplig eller visa sig vara för restriktiv.

4.2.2. Tillväxten är dessutom mycket beroende av de faktiska åtgärderna. En åtgärd som försvagar köpkraften kommer att minska konsumtionen och i slutändan tillväxten. Detta ömsesidiga beroende gör det ytterst svårt att bedöma de politiska åtgärderna.

4.2.2.1. Kommissionen gör ett djärvt försök att skilja tillväxtens effekter från de politiska åtgärdernas effekter. Att underskottet minskade snabbare än förväntat förklaras framför

allt av en oväntat snabb tillväxt. Dessutom skiljer kommissionen mellan å ena sidan effekterna av lägre räntebetalningar på statskulden och effekterna av automatiska stabilisatorer och å andra sidan effekterna av särskilt vidtagna åtgärder. Effekterna av de särskilt vidtagna åtgärderna visar sig då bara vara 0,1 % av BNP. Skulle man försöka mäta effekten av varje åtgärd separat blir mätsvårigheterna överväldigande stora. Till exempel sänkningen av arbetsgivaravgiften i Spanien motsvarade bara 0,1 % av BNP. Hur kan effekten på BNP av denna förändring bedömas separat när sänkningen genomfördes samtidigt med en mängd andra åtgärder?

4.2.3. Dessutom kan man dra olika politiska slutsatser av dessa siffror. Kommissionen visar att tre länder med ihållande stora underskott inte förbättrade sina positioner under år med hög tillväxt, men den kommenterar inte uttryckligen att samma länder fanns bland länderna med lägst tillväxt och därför befann sig i en situation där ekonomiska stimulansåtgärder kan synas försvarbara. Om de inte hade använt sig av möjligheten att stimulera ekonomin under dessa år så hade de haft en sämre ekonomisk situation i dag, men å andra sidan en bättre möjlighet att motverka den. Bedömningen av politiken är svårare om man beaktar både åtgärdernas art och deras "timing".

4.2.4. De flesta länder har minskat sin statsskuld under de senaste åren, men med tanke på den höga tillväxten var detta ingen direkt storslagen bedrift. Ett exempel är Belgien, som minskade sin skuld med 5,5 procentenheter under 2000. Av detta kan 4,5 procent tillskrivas den matematiska ändringen av skuldens värde uttryckt i procent av BNP när tillväxten är högre. Det finns inga siffror som visar hur mycket av skuldminskningen i euroländerna som var reala skuldbetalningar. Kommissionen kommenterar Spaniens skuldkvotminskning under 2000 (varav 2,5 av 2,7 procentenheter kunde tillskrivas tillväxten) men kommittén efterlyser sådana siffror för alla länder.

#### 4.3. Automatiska stabilisatorer

4.3.1. När budgetunderskottet är mindre än 3 % av BNP (eller snarare när balans i de offentliga finanserna uppnåtts) uppstår frågan huruvida de automatiska stabilisatorerna skall få verka fritt. Men hur mycket av konjunkturstabiliseringen kan åstadkommas med de automatiska stabilisatorerna? Kan de förbättras?

4.3.2. Det anses allmänt att automatiska stabilisatorer<sup>(1)</sup> ger störst effekt när strukturproblemet (chocken) ligger på efterfrågesidan. Vissa typer av progressiva skatter och arbetslöshetsunderstöd har till exempel en mildrande effekt såväl under en ekonomisk nedgång som under en upphämningsperiod genom att de motverkar effekterna på fysiska personers inkomster. Dessa faktorer är effektivast i samband med chocker som rör konsumtionen, och mindre effektiva i samband med chocker som har att göra med investeringar eller den externa efterfrågan. Chocker på utbudssidan sägs påverka inflationen och utbudssidan i motsatta riktningar. Ett högre oljepris leder exempelvis till ökad inflation och lägre produktion. En automatisk stabilisator är svår att finna när den i detta fall skall ha såväl en stimulerande som en dämpande effekt.

4.3.3. Det finns dessutom stora skillnader mellan olika länder i fråga om hur känsliga de offentliga finanserna är för konjunktursvängningar. I ekonomier där den offentliga sektorn påverkas starkt av konjunktursvängningar via de automatiska stabilisatorerna finns också en möjlighet att uppnå mer genom ekonomisk-politiska förändringar. Känsligheten verkar åt båda hållen, dvs. såväl från konjunkturen som från politiska åtgärder. Dessa länder har ofta utvecklade sociala trygghetssystem.

4.3.4. Detta leder fram till slutsatsen att det inte är möjligt att ha en generell åsikt om användandet av automatiska stabilisatorer. Kommissionen har räknat på lämpliga målnivåer för budgetunderskott/budgetöverskott som skall kunna användas som riktmärke genom konjunktursvängningarna och som varierar för olika länder. Ju mer fluktuerande ekonomin är, desto större överskott krävs. Efter att sådana miniminivåer fastställts har man även satt upp nya målnivåer som skulle göra det möjligt för automatiska stabilisatorer att verka fritt.

#### 4.4. Investeringar

4.4.1. Många typer av offentliga utgifter kan ge positiva effekter på såväl tillväxten som sysselsättningen. Detta gäller bland annat sådana "traditionella" utgifter som exempelvis utbildning, hälso- och sjukvård, regionala överföringar och socialpolitik. Kvantiteten och kvaliteten beträffande dessa tjänster utgör grunden för en modern tillväxtekonomi. Trots att de är så viktiga är det dock forskning och privata och offentliga investeringar som uppmärksammas mest. I slutsatserna från Lissabonmötet, som följdes upp i Stockholm, ger man uttryck för en politisk vilja att förbättra denna politik. Det har dock gått alltför kort tid sedan dess, både för att man skall kunna se några effekter på tillväxten och sysselsättningen och för att man skall ha hunnit vidta alla åtgärder som krävs. Det första man måste göra är att försöka finna relevanta indikatorer för dessa åtgärder, och det har man ännu inte gjort.

4.4.2. Det finns stora skillnader mellan staterna inom euroområdet vad gäller såväl utgifter för forskning och utveckling som investeringar. Trots dessa skillnader kan man väl knappast förneka att samtliga länder bör ha en politik som syftar till en ökning av dessa utgifters andel av BNP. Även om vi inte kan bedöma effekterna av nyligen vidtagna åtgärder visar tidigare gjorda erfarenheter klart och tydligt att åtgärder på dessa områden får effekt. De stora utgifter inom informationsteknologi (utbildning, nätverk, användning) och forskning på detta område som man kan se i t.ex. USA och de nordiska länderna följs av ökad tillväxttakt och högre sysselsättningsnivå.

4.4.3. Det finns ett statistiskt dilemma här eftersom investeringsstatistik endast omfattar fysiska investeringar. Statistik bör tas fram som även inkluderar investeringar i humankapital. Här föreligger ett enormt mätproblem eftersom vi då måste hitta en skiljelinje mellan "vanliga" utbildningsutgifter och sådana utbildningsutgifter som leder till ökad produktionskapacitet. Ett alternativ vore att se alla kostnader som företagen har för utbildning som humankapitalinvesteringar (även om de delvis betalas via offentliga medel).

4.4.4. Merparten av investeringarna är privata, och de är de avgörande tillväxtfaktorerna. När det gäller de offentliga fasta investeringarna, som också är viktiga för tillväxten och som utgör ett komplement till privata investeringar, innebär det sätt på vilket stabilitets- och tillväxtpakten är konstruerad en komplikation. Ett land där en hög andel av BNP går till offentliga investeringar – vilket rekommenderas – kommer att få större problem med att uppnå balans i de offentliga finanserna, eftersom minskningarna inom övriga offentliga utgifter kommer att bli större som en motvikt till dessa "extra" offentliga investeringsutgifter, i den mån de inte finansieras utanför budgeten och därmed inte innefattas i stabilitets- och tillväxtpaktens utvärdering. I sådana fall kan EMU:s konvergenskriterier minska de offentliga investeringarna. Under 1990-talet utgjorde minskningarna av de offentliga fasta investeringarna så mycket som en tredjedel av minskningen av budgetunderskottet, och deras andel av BNP sjönk därmed från 2,9 % (år 1991) till endast 2,3 % (år 1999) (2). Ekonomiskt sett är detta ännu absurdare med tanke på att sådana utgifter skulle leda till ökad tillväxttakt och i slutändan göra det lättare att nå stabilitets- och tillväxtpaktens mål.

#### 4.5. Förändringar i skattesystemen

4.5.1. De positiva effekterna av forskning och investeringar ifrågasätts sällan, medan de effekter som ändringar i skattesystemen kan ha på tillväxten och sysselsättningen inte alltid är allmänt accepterade. Skattesystemet påverkar viljan att arbeta, spara och investera. Effekterna beror inte endast på skattenivån, utan även på skattesystemets konstruktion. Nedan ges några exempel men, som kommissionen framhåller, resultaten har än så länge varit blandade. Generellt kan man konstatera att

(1) För en diskussion om automatiska stabilisatorer, se ESK:s yttrande i EGT C 139, 11.5.2001, s. 60.

(2) Fasta bruttoinvesteringar i offentliga sektorn EU15, Eurostat.



det tar lång tid – ett par år – för att man skall kunna se något resultat, och förändringarna måste vara relativt stora för att människors beteende skall påverkas.

4.5.2. Förändringar i skattesystemen skall dessutom ses i ett vidare perspektiv som även omfattar bidragssystemen. Samspelet mellan skatter och bidrag måste ses som en helhet när man bedömer effekterna för sysselsättning och tillväxt. Om man vill öka sysselsättningen genom förändringar i skatte- och bidragssystemet måste man dessutom samtidigt gå över från passiva till aktiva arbetsmarknadsåtgärder för att kunna öka andelen aktiva på arbetsmarknaden.

4.5.3. Vi kan inte på ett uttömmande sätt behandla problemet med en åldrande befolkning i detta yttrande, men vi vill betona att detta är något som ytterligare aktualiserar vikten av en skuldminskning. I några länder kan detta problem under en nedgång i ekonomin ha gjort det ännu svårare att få till stånd en övergång till åtgärder av mer konjunkturstimulerande slag.

4.5.4. Under åren före den tredje EMU-fasen lades mycket stark tonvikt vid en uppstramning av den ekonomiska politiken. Den strama politiken har fortsatt, men hastigheten har avtagit eftersom behovet har minskat när budgetbalans nästan har uppnåtts och reformerna börjat ge resultat. I de flesta länder har förändringarna inneburit såväl utgiftsnedskärningar som skattesänkningar, vilket i sin tur inneburit att den offentliga sektorn krympt, relativt sett. I några länder har skatteförändringarna skett i form av ändringar i skatteuppbördssystemet eller i skattebasen så att skatteintäkterna har ökat utan att skatterna har höjts. Skattesystemen har därmed blivit rättvisare.

## 4.6. Sysselsättningen

4.6.1. För att hitta statistik över sysselsättningsutvecklingen får vi vända oss till publikationer som "Sysselsättningen i Europa". Detta är i sig ett tecken på att kommissionens alla avdelningar ännu inte tagit till sig att sysselsättningen inkluderats i toppmötes slutsatserna. Vilka effekterna på sysselsättningen blir beaktas egentligen inte vid utvärderingen av euroländernas ekonomiska politik.

4.6.2. I Spanien, Belgien och Irland sjönk arbetslösheten med mer än 1 procentenhet per år under tvåårsperioden 1999/2000. Belgien och Irland uppnådde detta trots att de inte startade från en särskilt hög arbetslöshetsnivå. Åtta av de tolv länderna nådde inte ett tänkbart mål på -1 procentenhet per år, och tre länder (Österrike, Luxemburg och Portugal) nådde endast halvvägs, men de hade redan de lägsta arbetslöshetsnivåerna <sup>(1)</sup>.

4.6.3. Om vi i stället ser på utvecklingen för arbetskraftsdeltagandet finner vi den snabbaste ökningen i Nederländerna, Irland, Luxemburg och Spanien. Österrike, Tyskland och Frankrike uppvisar de lägsta ökningarna. Det finns inget klart samband mellan förändringar av aktivitetsnivån under dessa år och nivån i utgångsläget. Det krävs fler faktorer för att förklara de skiftande resultaten.

4.6.4. De bästa resultaten under dessa år torde ha uppnåtts i Spanien, även om man som utgångspunkt där hade de högsta arbetslöshetsciffrorna och en låg aktivitetsgrad. Österrike har de sämsta resultaten, även om utgångspunkten där var låg arbetslöshet och hög aktivitetsgrad <sup>(1)</sup>. Det kan finnas olika orsaker till skillnaderna i utvecklingstendens, men det verkar finnas en konvergens för dessa arbetsmarknadsfaktorer.

4.6.5. När man försöker hitta skälen till dessa skillnader utgör tillväxttakt en naturlig förklaring. Man kan också konstatera att det finns ett starkt samband mellan hög tillväxttakt och sysselsättnings utveckling.

4.6.6. Men de stundtals motsatta utvecklingarna på de nationella arbetsmarknaderna gör det nödvändigt att mer ingående undersöka orsakerna till positiva respektive negativa arbetsmarknadsresultat. En del av förklaringen kan hänföras till de åtgärder som vidtas inom ramen för de tolv ländernas ekonomiska politik. Det bakgrundsdokument som studiegruppen tog fram med beskrivningar av den ekonomiska politiken inom varje land ledde till slutsatsen att dessa åtgärder verkar vara specifika för varje land.

## 5. Inkonsekventa rekommendationer

5.1. Om man ser till andra politikområden – alltså inte bara till de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken – ligger 2001 års rekommendationer för vissa länder inte i linje med den expansiva politik som en lägre tillväxttakt skulle rättfärdiga. I sin allmänna bedömning av den ekonomiska situationen (monetärt och konjunkturmässigt) uppmärksammar kommissionen huvudsakligen länder med överhettning- och inflationshot. För länder där efterfrågan inte ligger på rätt nivå för att en acceptabel ekonomisk tillväxt skall kunna utvecklas redovisas inga uttryckliga farhågor. Detta gäller även de flesta regeringar. Den ekonomiska politiken kan allmänt sägas stödja den gemensamma monetära politiken under perioder med kraftig tillväxt, men det finns risk för att de motverkar varandra under perioder med låg tillväxt. Det ger anledning till starka farhågor inför den nuvarande ekonomiska situationen och de tillhörande rekommendationerna för den ekonomiska politiken.

<sup>(1)</sup> Luxemburg utgör ett specialfall eftersom landets positiva arbetsmarknadsutveckling i hög grad påverkar grannländerna.



5.2. De effekter som ett lands politik kan tänkas ha på övriga länder tas sällan upp, endast effekten på den allmänna situationen inom euroområdet. Det verkar dessutom mest vara frågan om ett matematiskt samband där de nationella siffrorna för inflation etc. sammanfattas, snarare än en ekonomisk beräkning av de faktiska relationerna mellan de tolv ekonomierna. Detta kan illustreras med Irland som exempel. Ekofinrådets rekommendation till Irland att föra en mindre expansiv politik kan mycket väl försvaras om man ser till den irländska ekonomin i sig. Effekterna på euroområdet av en sådan överexpansion är dock försumbara. Den irländska ekonomin är så liten att den inte i någon nämnvärd omfattning kommer att påverka inflationsmålet. Irlands handel är till mycket stor del inriktad på länder utanför euroområdet (t.ex. Storbritannien), vilket gör att effekterna för Irlands handelspartners inom euroområdet också blir försumbara.

5.3. Under år med hög tillväxt uppnår man lätt goda resultat för sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet eftersom dessa faktorer går hand i hand med tillväxttakten. Under perioder med låg tillväxt är situationen mycket mer komplicerad. Med en tillväxt under 3 % kommer inte sysselsättningen automatiskt att öka, och en fortsatt tonvikt på balans i de offentliga finanserna innebär en klar risk för att den politik man valt kan leda till ökad arbetslöshet. Därför måste tillväxttakt och sysselsättningsutveckling också utgöra de centrala frågorna i den ekonomiska debatten. De ekonomiska utvecklingstendenserna är nu så tydliga att en sådan förändring måste avspeglas i kommissionsförslag och rådsbeslut.

5.4. Eftersom målen inom stabilitets- och tillväxtpakten till en del är fastställda i fördraget, har rekommendationer som är förankrade i dem en större tyngd än mål som bara fastställs vid rådets möten. Denna varierande rättsliga grund bör inte få en sådan inverkan på de politiska rekommendationerna. De rekommenderade politiska åtgärderna bör bygga mer på ekonomiska argument än på politiska hänsynstaganden.

## 6. Nya ramar för målsättningarna

6.1. Kommissionens rapporter och rådets beslut ger helt klart intrycket av att prisstabilitet, budgetbalans och skuldminskning utgör de främsta målsättningarna. För att kunna dra en allmän slutsats om eurons första år, anser vi att det är viktigt att försöka uppfylla stabilitets- och tillväxtpaktens målsättningar för att på så sätt kunna utforma en kombination av åtgärder som beaktar alla ekonomiska mål.

6.2. Effekten av tillväxten på dessa målsättningar har omsorgsfullt beräknats. Det som saknas är den ekonomiska politikens effekt på tillväxten och sysselsättningen. Detta verkar vara det främsta skälet till att våra rekommendationer ofta tenderar att vara mer expansionistiskt inriktade. Ett minskat budgetöverskott eller ett ökat underskott kan mycket väl rekommenderas om man vill beakta såväl budgetsituationen som tillväxten och sysselsättningen. Målsättningen om en tillväxt på minst 3 % på medellång sikt från toppmöteslutatserna skulle därför även kunna anges i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och i stabilitets- och tillväxtpakten.

6.3. I Lissabon sattes ett långsiktigt sysselsättningsmål upp, att minska arbetslösheten för att uppnå full sysselsättning. För sysselsättningsgraden fastställdes långtidsmålen 70 % för män och 60 % för kvinnor. Dessa långsiktiga sysselsättningsmål bör reflekteras i en stabilitets- och tillväxtpakt som mål på medellång sikt i syfte att stimulera politik som avser att uppnå de långsiktiga sysselsättningsmålen.

6.4. Med några års praktisk erfarenhet av stabilitets- och tillväxtpakten kan det vara tid att bedöma hittillsvarande erfarenheter och utveckla denna grund för den ekonomiska politiken i länderna i euroområdet. Förutom ovan nämnda förslag vill kommittén understryka några principer för politikens årliga riktlinjer:

- Målen bör betraktas som mål på medellång sikt så att resultatet för varje enskilt år kan bedömas i enlighet med det.
- Hänsyn till konjunkturcykeln skall alltid tas.
- Kortsiktiga bedömningar av varje medlemsstat skall alltid bero på hur nära landet är att uppnå de långsiktiga målen.
- De bör även ses i relation till medlemsstaternas demografiska utveckling.

## 7. Avslutande kommentarer

7.1. Några allmänna kommentarer är att det finns ett stort behov av en mer samordnad ekonomisk politik och en förstärkning av den makroekonomiska dialogen, dessutom ett behov av en ökad flexibilitet i rekommendationerna för politiken i stabilitets- och tillväxtpaktsprocessen. Vi skulle även vilja peka på några goda nationella exempel som på samma gång uppfyller kraven beträffande budgetbalans, skuldminskning, inflationstakt och tillväxt- och sysselsättningsmålen. Strävan efter en konsekvent politik bör även omfatta mål både för en reformering av pensionssystemen, så att de kan anpassas till en allt äldre befolkning, och för en finansiering av offentliga investeringar på vissa nyckelområden i enlighet med Lissabonmötet.

7.2. Helt klart kan åtgärder för att hålla tillväxttakten på en hög nivå visa sig vara effektivare för en skuldminskning än åtgärder för att faktiskt betala skulden genom att skapa stora budgetöverskott. En politik som främjar en hög tillväxttakt är därför den bästa politiken för att minska skulderna.

7.3. Några av exemplen kan klassas som strukturreformer med en långsiktig effekt, medan andra snarare är konjunkturutjämnande åtgärder. I Grekland verkar åtgärderna för att bekämpa skattefusk med bl.a. en negativ inkomstskatt ha varit effektiva. Skattesänkningarna i Tyskland – av såväl inkomst- som företagsskatten – kan ses som ett bra exempel på åtgärder för att motverka konjunktursvängningarna även om det inte var deras huvudsyfte. I Belgien har ett utgiftstak och en överenskommelse med lokala och regionala myndigheter haft stor effekt på budgetbalansen. Det nederländska receptet för att fördela de effekter som tillväxten har för de offentliga finanserna mellan skattesänkningar och en minskning av de offentliga skulderna är intressant att studera. Även om det kan tyckas rättvist fördelningsmässigt sett kan det dock ifrågasättas som konjunkturstabiliserande åtgärd. På det hela taget framstår den finska budgetpolitiken som väl avvägd för den fortsatta strama politik som, trots kraftiga förändringar i intäkter och utgifter, krävs i ett klimat präglad av gynnsamma monetära förhållanden och hög tillväxt.

7.3.1. I en del länder har man genomfört ändringar i skattesystemet för att minska skattesmitning och för att öka skattebasen. Sådana åtgärder har inte bara visat sig vara effektiva, utan de har även inneburit en tillnärmning av de olika skattesystemens utformning. Sådana förändringar är mycket viktiga och bör fortsätta.

7.3.2. I flera länder har man sänkt en del olika skatter. På grund av den höga tillväxttakten har detta inte resulterat i minskade skatteintäkter. Intäkterna har istället fortsatt att öka. Med lägre tillväxttakt skulle sådana ökningarna dock knappast fortsätta, utan snarare övergå i minskningar. Den effekt som

dessa skattesänkningar har på efterfrågan kan ha visat sig redan, men de önskade effekterna på utbudssidan behöver lite mer tid på sig för att konkretiseras. Tyvärr kan de komma att visa sig i en ekonomisk situation där det är efterfrågesidan som skulle behöva stödjas. Detta visar på de allvarliga problemen med att göra skatteförändringar i rätt tid.

7.3.3. Förutom en trolig tillnärmning av skattebaserna och minskade möjligheter till skattesmitning verkar det nu även vara fråga om en reell övergång från arbets- och inkomstbeskattning till andra former av skatter. Det finns en svag men tydlig tendens mot en tillnärmning av skattesystemen, vad gäller såväl själva utformningen som skattesatserna.

7.4. En del länder har infört utgiftstak av olika slag. Detta kan utgöra lösningen på vissa problem, t.ex. genom att det blir lättare att minska tendensen att de offentliga utgifterna ökar automatiskt så snart tillgången på offentliga resurser ökar. Systemet kan sägas vara "val-resistent" eftersom dessa tak ofta beslutas om i förväg och antas enhälligt. Samtidigt kan de skapa andra potentiella problem, som att man på grund av att utgiftssidan redan låsts för flera år framåt alltid tar till förändringar på intäktssidan när det är åtgärder som motverkar konjunktursvängningarna som behövs. Systemet blir även mindre flexibelt när vissa grundläggande faktorer för utgiftstaken ändras.

7.5. Det här var några av de "positiva exempel" som finns, där vissa gäller för ett specifikt land, andra mer generellt. Det bör framhållas att något som fungerar bra i ett land inte nödvändigtvis fungerar lika bra i alla andra länder. Den ekonomiska situationen i ett land kan vara så speciell att det som visat sig vara effektivt där kan vara ineffektivt eller olämpligt i ett annat. Sålunda är de exempel på åtgärder som tas upp i detta yttrande och kommentarerna om hur de kan användas i ett eller flera länder värda att diskuteras i samtliga länder inom euroområdet, medan frågan om hur de konkret skall tillämpas måste diskuteras utifrån situationen i varje enskilt land.

Bryssel den 21 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Framtiden för den gemensamma jordbrukspolitiken"

(2002/C 125/18)

Den 31 maj 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om Framtiden för den gemensamma jordbrukspolitiken. Den 4 september beslutade Europaparlamentet att i enlighet med EG-fördragets artikel 262 sista stycket begära Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om halvtidsutvärderingen av den gemensamma jordbrukspolitiken inom ramen för Agenda 2000.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 mars 2002 med utgångspunkt i dessa båda beslut. Föredragande var Lutz Ribbe och medföredragande Paul Geraads.

Vid den 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog kommittén följande yttrande med 91 röster för och 6 nedlagda röster.

### 1. Inledande kommentarer

1.1. Europeiska rådets "Laekenförklaring" av den 15 december 2001 framhäver Europeiska unionens framgångshistoria, som inleddes med kol- och stålgemenskapen och fortsatte med den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Kommittén vill framhålla att den gemensamma jordbrukspolitiken är den enda politik som förs och handläggs på gemenskapsnivå. Den intar därmed en framträdande plats i den europeiska integrationen. I Laekenförklaringen klargörs också att Europa i dag står inför nya utmaningar som också kräver andra modeller än de första åren.

1.2. Besluten inom ramen för Agenda 2000, som antogs vid Berlintonpmötet i mars 1999, räcker fram till slutet av 2006. Genom "halvtidsöversynen" går det bara att göra mindre anpassningar till gällande förordningar under åren 2002 och 2003. Därmed kan jordbruket utgå från tillförlitliga ramvillkor fram till slutet av 2006.

1.3. Efter år 2006 måste man emellertid förändra gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik. Redan i dag är det tydligt att detta kommer att bli nödvändigt bland annat på grund av

- EU:s förestående utvidgning,
- de kommande förhandlingarna på WTO-nivå (med ökande liberaliseringstryck),
- fortfarande olösta ekonomiska, sociala, ekologiska och regionala problem,
- diskussionen om den hållbara utvecklingen och genomförandet av den europeiska jordbruksmodellen,
- förändrade anspråk på jordbruket.

1.4. Händelserna under 2000 och 2001 (t.ex. BSE-krisen, dioxinskandalen och de tragiska bilder som människorna fick se i samband med kampen mot mul- och klövsjukan) har speciellt bidragit till en kritisk debatt om hur jordbruket och jordbrukspolitiken bedrivs som varit mycket bredare och intensivare än tidigare.

1.5. Både Eurobarometerenkäten från våren 2001 och snabbenkäten på kommissionens uppdrag från november 2000 visar tydligt att den europeiska allmänhetens förtroende för den gemensamma jordbrukspolitiken har skadats. Upphovet till de europeiska konsumenternas förtroendekris låg i huvudsak inte hos jordbrukarna utan exempelvis i det föregående ledet, särskilt inom djurfodersektorn. Ändå är det i första hand jordbrukarna som drabbats av de negativa stämningar som sprids. De riskerar i allt högre grad att bli satta på undantag i samhället.

1.6. Motåtgärder måste sättas in snarast. Nyckeln till att bibehålla en livsmedelsproduktion med tillräcklig kvantitet och hög kvalitet, som också är regionalt mångskiftande, till att vidmakthålla mångfalden och artrikedomen i de europeiska kulturlandskapen och till att utveckla landsbygden ligger i att bevara och vidareutveckla EU:s mångfunktionella lantbruk enligt god bondetradition<sup>(1)</sup> med inriktning på hållbarhetsprinciperna ("den europeiska jordbruksmodellen"<sup>(2)</sup>).

<sup>(1)</sup> Föredraganden använder sitt modersmåls begrepp "bäuerlich" (enligt god bondetradition), som inte säger något om jordbruksföretagets storlek utan om arbets- och tänkesättet ute på gårdarna: en inriktning på att underhålla lantbruket och den kvalificerade, mångfasetterade arbetsplatsen, ett generationstänkande, en förankring i byn och regionen, en verksamhet i sammanvävda, allt vidare kretslopp så nära den egna byn som möjligt, ansvarskänsla för naturen och djuren.

<sup>(2)</sup> Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "En politik som främjar den europeiska jordbruksmodellen", EGT C 368, 20.12.1999, s. 76–86.

1.7. Det är följaktligen särskilt angeläget för ESK att utgå från det reformbehov som föreligger både på grund av att det blivit politiskt nödvändigt och för att samhällsdialogerna kräver det, och att utnyttja läget på ett positivt sätt till att utveckla en politik som är framtidsinriktad och därmed erbjuder intressanta perspektiv för lantbrukarna och alla som berörs av lantbruket. Det har visat sig finnas ett växande intresse hos många medborgare och organisationer för formerna för lantbruksproduktionen, och det måste gå att utnyttja detta till att politiskt och långsiktigt säkerställa "den europeiska jordbruksmodellen" som betydelsefull förutsättning för det mångfunktionella jordbruket.

1.8. Detta innebär att de olika anspråk som ställs på lantbruket snarast möjligt måste knytas samman till ett nätverk, så att resultatet inte än en gång blir nya reformdiskussioner om det europeiska lantbruket inom relativt kort tid. Det är skadligt med ständiga reformdiskussioner. De leder ofelbart till irritation, misstämning och osäkerhet både inom yrkeskåren och i hela samhället.

1.9. Som företrädare för det organiserade civila samhället ställs ESK – som nästan inget annat organ – inför de olika kraven på lantbruket och diskussionerna om denna sektor. Kommittén har därför beslutat att redan nu, inför de stundande reformdiskussionerna, bidra med ett initiativyttrande i ärendet. Frågan bör dock behandlas ytterligare i framtida yttranden om exempelvis WTO, utvidgningen och gemensamma marknadsstrukturer. Yttrandet är i första hand inriktat på reformen efter Agenda 2000, inte på den kommande halvtidsöversynen.

1.10. På detta sätt vill kommittén också motsvara Europaparlamentets önskemål om att redogöra för vår inställning till GJP i allmänhet och till hur Agenda 2000 har fungerat.

## 2. 45 års GJP under föränderliga tider

### 2.1. GJP:s bas i EG-fördraget

2.1.1. I artikel 39 i det dåvarande EG-fördraget fastställde man 1957 de mål för den gemensamma jordbrukspolitik som var aktuella då:

- Att höja produktiviteten inom jordbruket.
- Att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard.
- Att stabilisera marknaderna.

— Att trygga försörjningen.

— Att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

2.1.2. Under årens lopp har det gång på gång visat sig nödvändigt att anpassa GJP, oftast av finans- och marknadspolitiska skäl. Politiken har påverkats i varje enskilt fall.

2.1.3. Åtminstone följande artiklar i EG-fördraget har särskild betydelse för GJP:

— Artikel 6 (om integrering av miljöskyddskraven i gemenskapspolitik, särskilt för att främja en hållbar utveckling).

— Artikel 152 (om att säkerställa hög hälsoskyddsnivå vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik).

— Artikel 153 (om att säkerställa hög konsumentskyddsnivå).

— Artikel 158 (om att minska skillnaderna i utvecklingsnivå inom gemenskapen).

— Artikel 174 (om gemenskapens miljöpolitik, bl.a. med målen att bevara, skydda och förbättra miljön; politiken är bl.a. avhängig av försiktighetsprincipen, prioritering av förebyggande insatser och principen att förorenaren betalar).

### 2.2. GJP:s olika faser med olika krav

2.2.1. I början av GJP stod produktivitetsökning och jordbrukens kvantitativa produktion i centrum för jordbrukspolitikens intresse, och därmed också dess instrument. Det handlade primärt om att sörja för tillräcklig livsmedelsproduktion, att främja den strukturomvandling inom jordbruket som då var helt nödvändig av ekonomiska skäl, och att samtidigt frigöra arbetskraft till den expanderande industrisektorn och service-sektorn. Man lyckades relativt snabbt åtgärda det försörjningsunderskott för viktiga jordbruksprodukter som fortfarande rådde i dåvarande EEG.

2.2.2. De avgörande instrument som initierades av EU avsåg stöd av vissa interna producentpriser och skydd mot lågprisimport (i form av importavgifter) <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> På nationell nivå tillkom ofta stimulans till företagsinvesteringar och en förändrad jordbruksstruktur för optimal produktion (t.ex. omläggning av skiften).



2.2.3. När målet att säkerställa kvantitativ försörjning till skäligen priser<sup>(1)</sup> uppnåtts inom vissa sektorer blev det nödvändigt att där ta itu med frågan om hur man skulle hantera växande volymer som inte längre kunde avsättas på den gemensamma marknaden. Orsaken till den överskottsproduktion som uppstod var dels utökning av den europeiska produktionen, dels förlorade marknadsandelar på grund av import. När konsumtionen bara kunde öka i begränsad omfattning inom EU satsade man på ökad export. Med utgångspunkt i att priserna i de flesta fall låg långt över världsmarknadsnivån kunde större delen av exporten bara genomföras med stöd. Exportbidrag blev vid sidan av lagringsstöd ett betydelsefullt jordbrukspolitiskt instrument.

2.2.4. På grund av att flera negativa effekter uppstod (särskilt alltför stora interna lager och för höga kostnader) infördes ytterligare ändringar och nyheter i instrumenten. Utbudet ökade exempelvis genom införandet av kvotsystem (t.ex. för mjölk och socker).

2.2.5. Åtminstone från mitten av 80-talet kan man iakttä en intensivare diskussion om sociala och miljömässiga frågor inom ramen för GJP. Även dessa utmynnade i inledande konkreta politiska åtgärder.

2.2.6. I lika liten utsträckning som andra "åtgärder för extensiv produktion" som beslutades då (exempelvis främjande av ekologiskt lantbruk) lyckades programmet för frivilligt arealuttag lösa de allt tydligare ekologiska problemen eller problemet att marknadsordningarnas kostnader skenade iväg. Dessa insatser kan dock ändå ses som föregångare till de första åtgärderna för att koppla de ekonomiska och ekologiska målsättningarna till varandra. Inom GJP gjordes således redan för omkring 15 år sedan ansatser till att ta upp frågor som i dag spelar en allt viktigare roll under hållbarhetsaspekten. Vid sidan av de produktivitetmässiga framstegen inom det europeiska jordbruket har även utvecklingen på världsmarknaden, speciellt konkurrensen från de starkt subventionerade amerikanska producenterna och de nya exportländer som tillkommit på världsmarknaden (t.ex. Brasilien och Argentina), bidragit till att EU inom vissa produktionsområden även i fortsättningen får räkna med överskott. De resultat som eftersträfvats med "extensiveringsåtgärderna" hämmades sålunda ytterligare.

2.2.7. Det bör även noteras att detta program, som ursprungligen var relativt litet, har utlöst mycket betydelsefulla utvecklingstendenser. Man kan exempelvis nämna att EU:s finansiella stöd till utvecklingen av det ekologiska jordbruket

och miljöförordningen varit viktiga ramvillkor för att denna sektor skulle utvecklas kraftigt. Antalet lantbruksföretag som producerar med ekologiska jordbruksmetoder ökade från 9 521 (år 1988) via 28 868 (1993) till dagens 124 462 (år 2000)<sup>(2)</sup>.

2.2.8. I diskussionen om GJP:s sociala och ekologiska konsekvenser har åtminstone två frågor varit aktuella:

- Får den fortlöpande strukturomvandlingen negativa följder för regionernas livskraft och miljö? I så fall vilka?
- Kommer de finansiella resurser som Bryssel ställer till förfogande fram till "rätt" mottagare?

2.2.9. I allt högre grad erkänns det att den produktivitetstutveckling som inleddes och framgångsrikt drevs med GJP:s traditionella instrument inte bara stöter på ekonomiska utan också biologiska, ekologiska, etiska och sociala begränsningar, att de berör regionerna och att de väcker frågor bland konsumenterna. Klart är att lantbruket, som är bundet till en viss areal och hanterar levande "produktionsfaktorer", måste bli föremål för andra utvecklingskriterier än industrisektorn.

2.2.10. Man kan konstatera följande:

- I och med många av de jordbrukspolitiska förändringarna har motsvarande mål blivit helt uppnådda. GJP blev delvis till och med en motor för Europas integrering, särskilt vid utvidgningen söderut.
- I samband med alla reformsteg har det uppstått häftiga politiska konfrontationer om varje ny uppläggning av GJP.
- Det dyker gång på gång upp nya "problemområden" som utlöser nya reformdiskussioner. Nu hamnar exempelvis frågan om den hållbara utvecklingen och östutvidgningen alltmer i centrum för intresset. Man måste ta hänsyn till att kandidatländernas övertagande av den gemensamma jordbrukspolitiken på enskilda områden kan leda till svårigheter som inte är lätta att bemästra.

### 2.3. 1992 års reform

2.3.1. En betydelsefull påverkan på GJP var 1992 års reform. De beslut som fattades där skall ses i samband med GATT-rundan, som pågick då och senare avslutades.

2.3.2. De åtgärder som beslutades 1992 avsåg i första hand följande:

- De garanterade producentpriserna sänktes<sup>(3)</sup>.
- Kompensation genom direkta prisutjämningsbidrag.

<sup>(2)</sup> Siffrorna avser EU-15. I vissa medlemsstater kan man notera ökning långt över genomsnittet, t.ex. i Italien, där antalet ekologiskt arbetande jordbruk i dag är 45 gånger fler än 1988.

<sup>(3)</sup> Trots sjunkande produktionskostnader ledde detta dock inte till lägre konsumentpriser.

<sup>(1)</sup> ESK understryker att skäligen priser inte är detsamma som lågpriser.



- Införande av obligatoriskt arealuttag.
- Sänkta exportbidrag (volym och budget) och reducerat yttre skydd (med hänsyn till GATT).

2.3.3. Reformen 1992 kan betecknas som en framgång utifrån de perspektiv som var utslagsgivande vid tidpunkten:

- Överskotten av smör, mjölkpulver, spannmål, frukt och grönsaker kunde bara avsättas till höga kostnader (bl.a. för destruktion) och hör nu till stor del till det förflutna. I allt högre grad exporteras EU:s jordbruksprodukter till marknader utanför unionen utan exportbidrag <sup>(1)</sup>.
- Både de höga interventionskostnaderna <sup>(2)</sup> och exportbidragens andel <sup>(3)</sup> av de totala utgifterna <sup>(4)</sup> sjönk drastiskt under åren därefter. Jordbrukarnas inkomster skulle i mindre utsträckning säkerställas genom de traditionella instrumenten och i stället förstärkas genom de nyinförda prisutjämningsbidragen <sup>(5)</sup>.

2.3.4. Samtidigt infördes de "stödåtgärder" som bland annat innefattar jordbruksmiljöprogrammen. Andelen för denna del av 1992 års reform, som speciellt inriktades på extensivare produktion, inskränkte sig till 5 % av utgifterna från EUGFJ:s garantisektion.

2.3.5. En tillbakablick på de diskussioner som fördes inför 1992 års reform visar också att debatten redan då berikades av teman som inte realiserades. Den ansvarige jordbrukskommissionären MacSharry formulerade då följande som ett nytt mål för jordbrukspolitiken:

- Att bibehålla ett tillräckligt antal jordbrukare för att kunna bevara miljön, kulturlandskapet och jordbruksmodellen enligt god bondetradition.
- Att ta fasta på två viktiga funktioner för jordbrukarna: produktion och miljöskyddsinsatser i samband med landsbygdsutveckling.
- Att utveckla landsbygden i denna anda, vilket också innefattar främjande av andra former av ekonomisk verksamhet, inte bara inom jordbrukssektorn.

<sup>(1)</sup> Totalt 70 % år 2001.

<sup>(2)</sup> På åkerbruksområdet, som i dag svarar för omkring 40 % av alla EUGFJ-utgifter, gick man från 63,4 % (1991) till 5,1 % (1999) av de totala utgifterna.

<sup>(3)</sup> På åkerbruksområdet från 38,9 % (1991) till 4,9 % (1999) av de totala utgifterna.

<sup>(4)</sup> År 1991 gick fortfarande 91 % av utgifterna under EUGFJ:s garantisektion till bidrag och lagerhållningsåtgärder, men 2001 utgjorde de bara 21 % av de traditionella marknadsstödsinsatserna.

<sup>(5)</sup> Inom åkerbruket steg prisutjämningsbidragens andel (inklusive arealuttag) från 0,8 % år 1991 till 89,3 % år 1999.

2.3.6. Enligt kommissionens dåvarande vision skulle marknadsordningarna ges en ny utformning som stimulerade till extensivare produktion och miljövänligare metoder <sup>(6)</sup>. Det direkta inkomststöd som infördes skulle graderas med sociala och regionala utgångspunkter. Samma sak skulle ske med alla andra kvantitativa bestämmelser, bl.a. beträffande kvoter och arealuttag. Betalningen för grödan skulle vara avhängig av att miljövänligare produktionsätt hade använts.

2.3.7. Som bekant kom man inte fram till någon gradering och motsvarande bindning av de nyinförda direkta inkomststöden.

## 2.4. Agenda 2000

2.4.1. En oväntat kort tid efter 1992 års reform blev man tvungen att undersöka och inleda nya reformsteg.

2.4.2. I förgrunden för resonemangen stod bland annat följande:

- Förstärkt marknadsinriktning av jordbruksproduktionen och ökad konkurrenskraft på de internationella marknaderna genom att EU-priserna skulle närma sig världsmarknadspriserna.
- Stärkt EU-position i de nya WTO-förhandlingarna, bland annat genom sänkning av exportersättningarna och fortsatt omstrukturering av marknadsstöden i riktning mot direktbetalningar.
- Förberedelserna inför EU:s utvidgning.
- Förstärkt integrering av miljömål i GJP.
- Koppling av de olika åtgärderna inom jordbrukets strukturpolitik och stödprogrammen i riktning mot en integrerad utvecklingspolitik för landsbygden (GJP:s andra pelare).

2.4.3. Reformen enligt Agenda 2000 genomförs med hänsyn till Marrakech-avtalet, som uppställer en rad mål:

- Att i fråga om de viktigaste jordbruksprodukterna bibehålla gemenskapspreferensen trots att tullarna sänks.
- Att återvinna marknadsandelar på EU:s inre marknad, särskilt i fråga om spannmål för djurfoder.
- Att dra nytta av världsmarknaden som inte ser ut att mattas av mellan år 2000 och 2007.
- Att införa miljömål i den gemensamma jordbrukspolitiken.
- Att utforma en politik för landsbygdsutveckling och beteckna den som en andra pelare.

<sup>(6)</sup> Direktstödet räknades fram utifrån föregående års produktion i respektive land.

2.4.4. Än en gång fanns det vissa kritiska synpunkter på hur EUGFJ-medlen fördelades. "Kommissionen bekräftade ... att det stödsystem för jordbruk som fanns ... hade ägnats åt en liten del av jordbruken" (1). Detta ledde till diskussioner inom kommissionen om en ny uppläggning av medelsfördelningen i relation till behoven bland företag och regioner.

2.4.5. Därmed kom några av de grundläggande resonemangen i 1992 års reform, om att integrera nya sociala och ekologiska aspekter, än en gång upp på förhandlingsbordet i delvis modifierad form. Det gällde exempelvis förslaget om att införa övre gränser för direktbetalningar per företag. Kommissionen planerade bland annat "rättvisare" fördelning av stödmedlen genom obligatorisk justering efter företagets eller dess arbetsstyrkas ekonomiska läge. Även den obligatoriska kopplingen av direktstödet till miljöåligganden, som var påtänkt redan 1992, skulle införas.

2.4.6. Som aldrig tidigare diskuterade man under förhandlingarna om Agenda 2000 frågor om "hållbarhetens" alla tre pelare (med avseende på ett likvärdigt förhållande mellan ekonomiska, ekologiska och sociala aspekter). Inom rådet kunde man slutligen, efter åtskilliga förhandlingsrundor, enas om ett åtgärdsprogram för ändrad uppläggning av många marknadsordningar (ekonomiska pelaren), men det gick fortfarande att se tydliga skillnader i både sociala och ekologiska avseenden (2).

2.4.7. Kommissionen fick till exempel inte gehör i rådet för förslaget om obligatorisk justering eller bibehållande av den övre gränsen på 90 djur per företag för det speciella tjurbidraget. Samma sak gäller kommissionens förslag att avskaffa premierna för silomajs (3). Därmed fortsätter man att missgynna andra fodergrödor som lusern eller klöver, som skulle vara viktiga att främja av ekologiska skäl.

### 3. Utvärdering av förändringarna inom jordbrukspolitiken under det senaste årtiondet

3.1. Reformen 1992 och Agenda 2000 förbättrade bland annat det europeiska jordbrukets konkurrenskraft på det internationella planet. Överskottsproblemet minskade avsevärt i betydelse när tillgången till världsmarknaden förenklades och det blev dessutom ekonomiskt sett intressantare att använda europeiskt spannmål till foder. Genom beslut inom den så kallade första pelaren har dessutom sedan länge välkända "marknadsproblem" blivit mindre framträdande.

(1) Europeiska revisionsrättens årsrapport 1996, EGT C 348, 18.11.1997, punkt 3.30.

(2) Att andra pelaren, som utgör omkring 10 % av jordbruksutgifterna, förstärkte landsbygdens utveckling förändrar inte faktum.

(3) Europeiska revisionsrätten har kritiserat denna stödmodell ur ekologisk synvinkel (se revisionsrättens särskilda rapport nr 3/98 om kommissionens genomförande av EU:s politik och åtgärder på vattenföreningens område samt kommissionens svar, EGT C 191, 18.6.1998).

3.2. Den fortsatta avvecklingen av prisstöd som genomfördes med Agenda 2000 kompenserades endast delvis genom höjda direktersättningar från den första pelaren ("priskompensation"). Det ekonomiska trycket har fortsatt att öka på flera jordbruksföretag. Konflikten mellan de nya kraven i samhället (hållbarhet, mångfunktionalitet) på jordbruksproduktionen och de ekonomiska förhållandena för lantbrukarna i och med den allt hårdare konkurrensen har blivit mer påtaglig.

3.3. Direktersättningarna till jordbruksföretagen spelar dock numera en väldigt viktig roll. Anslagen är mycket högre än de som ges till de traditionella delarna i jordbrukspolitiken, t.ex. till exportbidrag, stöd och lagring, och rent generellt torde direktersättningarna till jordbruket mötas av högre acceptans i samhället än de indirekta stöd som beviljas via de äldre stödinstrumenten. Totalt finns det numera 3 olika former av direktersättningar till jordbrukarna, nämligen

- "priskompensation" (betalas från första pelaren),
- det så kallade kompenstationstillägget som betalas ut till eftersatta områden (andra pelaren) samt
- direktersättningar som jordbrukarna får för konkreta åtgärder inom ramen för programmet för miljöåtgärder i jordbruket (även från andra pelaren).

3.3.1. Systemet med direktersättning för areal och djur från den första pelaren är nära knutet till den prisstödslogik som gällde tidigare. Tanken är att lantbrukarnas förluster i och med förändringarna i det gamla prisstödsystemet skall kompenseras.

3.3.2. I detta sammanhang är det dock uppenbart att alla de företag och regioner som tidigare drog mest fördel av det gamla prisstödsystemet även fortsätter att göra det. Detta har ofta lett till kritik från allmänheten eftersom man anser att det ökade antalet direktersättningar går till en relativt liten del företag. Det har dessutom lett till att jordbrukarna enbart inriktat sig på vissa odlingstyper (4). Det är dock viktigt att komma ihåg att medlemsstaterna hade möjlighet att påverka fördelningen av direktstöd genom det så kallade graderingssystemet och genom fastställandet av övre gränser för antalet tjurar.

3.3.3. ESK anser att man mycket noga måste undersöka om det nuvarande systemet på bästa sätt kan fånga upp de framtida frågorna i samhället om hållbarhet, mångfunktionalitet och bevarandet av ett geografiskt balanserat jordbruk, och om man på lång sikt kan få det att ligga i linje med WTO-bestämmelserna.

(4) Vad gäller åkerbruk går 40 % av direktstöden till endast 3 % av jordbruksföretagen.

3.3.4. För de direktersättningar som betalas från andra pelaren förhåller det sig på ett annat sätt. Här handlar det om att ge ekonomisk ersättning för bestående och naturliga olägenheter respektive för konkreta miljöåtgärder. De är därmed viktiga instrument, som dock skulle kunna förbättras, för införlivandet av miljöskyddet i den gemensamma jordbrukspolitik.

3.3.4.1. Ett problem kan vara att dessa direktstöd endast utjämnar nackdelarna respektive fördelar bördorna, och inte verkligen stimulerar jordbrukarna att använda extensiva metoder i stället för intensivare produktionsprocesser. De uppmuntras inte heller att beakta konsumentskyddsaspekter inom ramen för den europeiska jordbruksmodellen (som t.ex. främjandet av livsmedelssäkerheten, spårbarheten och kvalitetssäkring).

3.3.4.2. Endast i några få medlemsstater har man uppmuntrat jordbrukarna tillräckligt att gå över till extensiva jordbruksprocesser genom miljöprogram, vilket också flera jordbrukare gjort. Enligt resultaten från en studie från kommissionen får miljöåtgärderna inom jordbruket ur produktionssynpunkt snarare fäste i lantbruksområden med svårigheter. De är dock nästan obetydliga i regioner med intensivjordbruk eftersom det finansiella incitamentet för jordbrukarna där är alldeles för litet.

3.4. Genom direktersättningssystemet från den första pelaren missgynnas flera viktiga odlingsformer både ur ekologisk och regionalekonomisk synvinkel som t.ex. vallodling, i förhållande till odlingsformer som tidigare fick prisstöd eftersom de inte omfattas av direktstödet.

3.5. De senaste åren har tydliga konflikter uppstått mellan viktiga företagsekonomiska aspekter, som på grund av befintliga ramvillkor är nödvändiga för att öka produktiviteten, och regionalekonomiska, ekologiska samt djuretiska aspekter. Skyddsaspekter och konsumenternas krav kan även ligga till grund för konflikter. Den gemensamma jordbrukspolitik har inte varit tillräckligt effektiv för att man skall kunna säga att dessa konflikter i dag är lösta. Detta innebär att man ännu inte har hittat en verklig jämvikt mellan de tre pelarna för hållbarhet.

3.6. Detta mål uppnåddes inte heller med Agenda 2000, även om "stödåtgärderna" (beskogningsprogram, förtidspensionering, miljöprogram i jordbruket) kompletterades och slogs ihop med t.ex. välkända stödåtgärder inom strukturfonderna till "landsbygdspolitiken" under den så kallade "andra pelaren" i jordbrukspolitik. Härmed inleddes en ny etapp i den gemensamma jordbrukspolitik. Frågan är nu om åtgärderna under den första pelaren redan är utformade så att de på ett optimalt sätt kompletterar de regionalpolitiska, ekologiska och sociala mål som framför allt skall uppnås med hjälp av åtgärder under den andra pelaren.

ESK har i princip ställt sig bakom att man inom politiken fäst större vikt vid "landsbygdsutvecklingen", även om denna andra pelare bara utgör 10 % av den totala jordbruksbudgeten. Under denna pelare finns i dag nämligen inte mer anslag än vad som fanns för alla "stödåtgärder" och mål 5a- och 5b-stöd från strukturfonderna i slutet av 90-talet. Åtgärderna för en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik måste på ett meningsfullt sätt omvandlas till några specifika, men eventuellt även anpassningsbara, instrument inom den första pelaren, eftersom de spelar en allt viktigare roll för säkerställandet av jordbrukets mångfunktionella karaktär. Kommittén vill framhålla att såväl åtgärderna under första pelaren som instrumenten för landsbygdsutveckling måste bidra till att bibehålla och utveckla den mångfunktionella dimensionen, och att de måste överensstamma med hållbarhetens tre pelare (ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet). Varken den första eller den andra pelaren inom den gemensamma jordbrukspolitik får begränsas till en enda hållbarhetsaspekt.

3.7. Vid översynen av Agenda 2000 efter halva tiden bör man inte bara fråga sig om de uppställda målen inom de enskilda marknadsordningsområdena vad gäller marknads- och budgetstabiliseringen verkligen uppnåtts. Enligt ESK bör man snarare besvara en rad andra frågor för att klargöra hur de nya kraven på den gemensamma jordbrukspolitik skall tas i beaktande. Dessa frågor är av avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitik efter 2006. Enligt ESK är dessa frågor t.ex.:

- Kan de flesta jordbrukarnas inkomster höjas?
- Kan reformen förhindra att antalet arbetsplatser minskar<sup>(1)</sup> inom jordbruket och på landsbygden i allmänhet, och i så fall i vilken utsträckning? Är detta över huvud taget ett mål för den gemensamma jordbrukspolitik?
- Har fördelningen av stöd till jordbrukarna förändrats genom reformen, och i så fall på vilket sätt?
- I vilken utsträckning har medlemsstaterna genomfört artikel 3 "Miljöskydds krav" (direkt inkomststöd, el. "cross compliance") samt artikel 4 "Modulering" i förordningen (EG) nr 1259/1999 och med vilka resultat?
- I vilken utsträckning har de nya kraven införts inom jordbruksproduktionen? Motsvarar de kriterier som är kopplade till utgifterna de behov som finns inom den "europeiska jordbruksmodellen" och det som nämnts under hållbarhetsdebatten?

<sup>(1)</sup> För tillfället försvinner ett arbetstillfälle varannan minut inom jordbruket i EU (15).

- Vad skulle man uppnå om man löste nuvarande miljö- och naturskyddsproblem och utjämnade regionala skillnader?
- Är uppgifterna mellan den första och andra pelaren och mellan sektorerna inom den första pelaren jämt fördelade <sup>(1)</sup>?
- Råder det tillräcklig jämvikt mellan regionerna och producenterna?
- Bör man vidta kompletterande åtgärder för att fler jordbruksprodukter skall få en särprägel och påvisa bättre kvalitet och för att miljö- och djurskyddet samt regionala aspekter skall tas i beaktande <sup>(2)</sup>?
- Används medlen under den andra pelaren verkligen på ett effektivt sätt för landsbygdsutvecklingen? Hur effektiva var egentligen de enskilda programdelarna? Främjar t.ex. programmen för förtidspensionering "landsbygdsutvecklingen"? Motsäger inte vissa beskningsåtgärder strävan att bevara ett öppet landskap?
- Hur skulle man ytterligare kunna utveckla det väldigt viktiga instrumentet för kompenstationstillägg för missgynnade områden?
- Hur kommer det sig att man i så olika grad utnyttjar t.ex. medlen från den andra pelaren respektive vidtar miljöåtgärder inom jordbruket i de olika medlemsstaterna och även inom de olika regionerna <sup>(3)</sup>?

#### 4. Dagens och framtidens krav på jordbruket

4.1. Även om den gemensamma jordbrukspolitiken hela tiden utvecklas och har övervunnit flera hinder under den gångna tiden är det uppenbart att det fortfarande återstår mycket att göra. Detta avser både själva politiken och de enskilda konsumenterna, vars beteende ofta står i motsats till de fastställda målen beträffande en mer utvecklad regional dimension eller en starkare miljöinriktning.

4.2. Samhällets förväntningar och krav på jordbruket har förändrats.

4.3. I dag ser både politiker och samhället jordbruksproduktionen med andra ögon. Under de senaste 15 åren har den ekologiska dimensionen i hållbarhetsdebatten samt frågor

<sup>(1)</sup> Åkerbruksområdet omsätter t.ex. i dag 40 % av EUGFJ:s garanti-sektion, medan området frukt och grönsaker står för 4 % av utgifterna.

<sup>(2)</sup> Bör man inte t.ex. i framtiden belöna regionala producentsammanslutningar om de inriktar sig på vissa regionalt anpassade, men mindre "produktiva", arter?

<sup>(3)</sup> I Österrike och Finland går t.ex. cirka hälften av alla medel från EU:s jordbruksbudget till den andra pelaren medan denna siffra är mindre än 5 % i Belgien och Nederländerna. I Tyskland är skillnaderna stora mellan nord och syd vad gäller utnyttjandet av programmen för "landsbygdsutveckling".

beträffande den regionala utvecklingen, sysselsättningen, arbetstillfällenas kvalitet eller djur- och konsumentskyddet fått en allt viktigare ställning i den gemensamma jordbrukspolitiken. Kvaliteten på jordbruket och produktionsprocessen tillmäts en allt större betydelse i hela Europa. Det europeiska jordbruket har inte bara som uppgift att producera utan har även en "mångfunktionell roll" på landsbygden.

4.4. Jordbrukarna har i dag flera kompletterande uppgifter som kostar pengar och som länge inte gett någon avkastning. Detta beror på att de marknadsrelaterade priserna för jordbruksprodukter inte omfattar jordbrukets tjänster inom ramen för dess mångfunktionella roll.

4.5. Vad gäller jordbrukarnas inkomster kan man i dag i allmänhet konstatera att skillnaden mellan utvecklingen av produkter och konsumentpriserna är enorm och att klyftan blir allt större. Inom jordbruket är skillnaderna i löner också mycket stora, vilket inte enbart kan bero på olika grad av kvalifikationer, engagemang eller företaganda. Genom dumpningserbudanden i livsmedelssektorn har vissa marknadsföringskedjor främjat en osund prisutveckling. Marknadspriser, som delvis ligger under de tillåtna, minskar rejält jordbrukarnas handlingsutrymme och beslutsmöjligheter att driva ett mer hållbart och mångfunktionellt jordbruk. I flera regioner och sektorer inom jordbruket står jordbrukarnas inkomster inte längre alls i relation till det utförda arbetet.

4.6. På grund av de svåra ekonomiska ramvillkoren måste jordbrukarna utnyttja alla tänkbara metoder för att förbättra sin produktivitet för att hitta en balans mellan de i praktiken sjunkande (produkt-)priserna och samtidigt höjda driftskostnaderna.

4.7. För lantbrukarna i Europa försvåras läget ytterligare, inte enbart på grund av den inbördes konkurrensen på de mättade marknaderna, utan även på grund av ständiga påtryckningar från WTO att avreglera världshandeln med jordbruksprodukter. Förutsättningarna och villkoren för jordbruksproduktionen skiljer sig åt mellan EU-medlemsstaterna och andra områden. Utanför EU är det ofta billigare att producera jordbruksprodukter på grund av

- att klimatförhållandena delvis är bättre och man har strukturellt fördelaktigare företagsformer,

- att man till viss del använder produktionsmetoder som går emot europeiska värderingar (låg miljö-, djurskydds-, konsument- eller socialstandard och att man använder produktionshöjande medel som är förbjudna i Europa),

- att världsmarknadspriserna ofta påverkas rejält och dras nedåt på grund av beviljade exportbidrag, garantier eller ansvarsförbindelser.



4.8. Konflikten mellan de företagsmässiga kraven att öka produktiviteten och miljö-, djurskydds-, och konsumentintressena inom ramen för jordbrukets mångfunktionella dimension blir allt tydligare.

4.9. De hårda reformförhandlingarna men även diskussionerna om nödvändiga åtgärder visar tydligt att EU verkligen befinner sig i en ständig målkonflikt och att frågan är omöjlig att lösa. Man kan och kommer inte i framtiden att kunna ha ett jordbruk som

- klarar av att producera under (ofta ojämlika) marknadsvillkor (kanske utan finansiell stöd),
- som samtidigt uppfyller alla krav beträffande produktionen (kvalitet, säkerhet, bevarandet av naturresurser, artanpassad djurhållning osv.) och klarar av kostnaderna i Europa <sup>(1)</sup>,
- och som dessutom säkerställer en modern och attraktiv arbetsmarknad som bidrar till att skydda de anställda, och som kännetecknas av en hög kvalitet på arbetsplatserna och på säkerheten samt av en hög nivå på grundutbildningen och den yrkesmässiga fortbildningen.

4.10. Alla berörda aktörer måste vara medvetna om denna målkonflikt som ännu inte lösts när man bedömer resultaten av reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna samt när man diskuterar nya former för denna politik. Flera politiska beslutsfattare verkar inte vara tillräckligt medvetna om dessa komplicerade samband.

4.11. Den viktigaste uppgiften i framtiden är därför att hitta vägar som kan leda till ett genombrott för ett hållbart och mångfunktionellt jordbruk. Den europeiska jordbruksmodellen kan bara fungera om man hittar en balans mellan de ekonomiska, sociala och ekologiska aspekterna av hållbarhet.

4.12. Det måste finnas ett sätt att ge även lantbrukarna, och i synnerhet kommande generationers lantbrukare, dvs. de unga lantbrukarna, attraktiva och ekonomiskt stabila framtidsutsikter. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till de riktlinjer som presenteras i ett av kommittén nyligen antaget yttrande <sup>(2)</sup>, samt till det stöd man ger i den förklaring på temat unga jordbrukare som den 6 december 2001 avgavs gemensamt av Europaparlamentet, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén.

<sup>(1)</sup> En brasiliansk lantbrukare tjänar kanske 50 euro i månaden.

<sup>(2)</sup> Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Den nya ekonomin, kunskapsamhället och landsbygdsutvecklingen. Framtidsperspektiv för unga jordbrukare", EGT C 36, 8.2.2002, s. 29.

4.13. ESK betonar vikten av att bibehålla dessa olika funktioner inom det europeiska jordbruket. Teoretiskt sett skulle man kunna föreställa sig den liberala modellen där de nödvändiga livsmedlen kommer från producenter utanför Europa, eftersom detta skulle vara "lönsammare" även om man då skulle gå emot principen om försörjningssäkerhet. Jordbruk, landskap, arbetsplatser och allt det som mångfunktionaliteten omfattar kan dock inte importeras!

4.14. Det kommer att bli dyrt, och sannolikt kräva mer anslag än vad man hade räknat med vid utformningen av jordbruksdirektivet, att behålla den europeiska jordbruksmodellen och införa den i de nya medlemsstaterna. Frågan om man skall föra över offentliga medel till jordbruket spelar en avgörande roll med tanke på bristen på medel och flera finansministrars strävan att minska de offentliga utgifterna. Vikten av "hållbarhet i framtiden" kan vara nyckeln till att få samhällets godkännande att långsiktigt stödja jordbruket finansiellt.

## 5. Tankar om den framtida utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitikerna

### 5.1. Några grundläggande förslag

5.1.1. EU har beslutat att främja ett "mångfunktionellt jordbruk". De europeiska lantbrukarna bör därmed uppfylla följande krav:

- Framställning av kvantitativt tillräckliga <sup>(3)</sup>, högkvalitativa och säkra livsmedel.
- Producera inom ramen för en jordbruksstruktur som passar in i landsbygden och respekterar regionala behov.
- Producera i enlighet med avtalade miljöbestämmelser (miljöskydd).
- Förhindra flykten från landsbygden.
- Bibehålla arbetsplatser.
- Föda upp djur utan hormonbehandling eller antibiotika.
- Artanpassa djurhållningen.
- Bevara landsbygdens kultur och kulturarv.
- Ge tillträde till värdefulla kulturlandskap.
- Bevara den biologiska mångfalden.

<sup>(3)</sup> Kommittén kan här hänvisa till sitt yttrande "En ny gemenskapsplan för växtproteiner" (EGT C 80, 3.4.2002).



5.1.2. Dessa krav innefattar många fler aspekter än endast produktionen av livsmedel, och i detta hänseende kan jordbruket inte direkt jämföras med andra sektorer i näringslivet.

5.1.3. Det finns bara två möjligheter att främja en kvalitetsproduktion och uppfylla dessa krav, nämligen genom att täcka de kostnader som finns:

- antingen genom produktionspriset eller
- genom direkta överföringar från staten (eller eventuellt en kombination av båda alternativen).

5.1.4. Så länge det inte går att täcka (de externa) kostnaderna som är kopplade till jordbrukets mångfunktionella roll med konsumentpriserna är det nödvändigt att ge de jordbrukare som uppfyller kriterierna för detta jordbruk ett inkomststöd.

5.1.5. I detta sammanhang är det viktigt att ytterligare öka inkomststödet om

- de särskilda kraven på jordbruket höjs,
- produktionspriserna ytterligare sänks på grund av trycket på den snedvridna världsmarknaden eller på grund av snedvriden saluföring.

5.1.6. Jordbrukarnas ersättning för särskilda konkreta åtgärder i form av direktersättning skulle kunna utgöra ett för medborgarna acceptabelt underlag för nya inkomstbaserade stödåtgärder till förmån för det europeiska jordbruket. Jordbrukarna i EU får därmed inte längre bara stöd för att producera prisvärda livsmedel (produktstöd) utan för att de, på grund av samhällets krav på en hållbar och mångfunktionell produktion på landsbygden, står emot konkurrensen på den liberaliserade världsmarknaden och bidrar till att främja viktiga sociala och territoriella värden (bibehållandet av arbetsplatser, bruk av mindre produktiva randområden) (belöning för att man använder den produktionsmodell som förespråkas). Målet bör vara att slå vakt om en geografiskt balanserad, miljöanpassad och kvalitetsinriktad produktion, något som inom vissa produktionssektorer kan komma att kräva särskilda insatser och åtgärder.

5.1.7. Samhället skulle därmed erkänna den unika ställning som jordbruket har som producent av hälsosamma och säkra livsmedel, vårdare av landskap, bevarare av kulturarvet och som drivande aktör för bevarandet av naturens och regionernas mångfald.

5.1.8. Detta betyder självklart att man inom ramen för diskussionen om "Framtiden för den gemensamma jordbrukspolitiken" måste ompröva alla jordbrukspolitiska instrument i ljuset av detta nya perspektiv och om de är förenliga med den "europeiska jordbruksmodellen". Även nya instrument och modeller bör granskas.

5.1.9. I princip måste även beprövade instrument för den gemensamma jordbrukspolitiken användas i framtiden. De måste dock naturligtvis vidareutvecklas och anpassas till förändrade villkor.

## 5.2. Direktstöd

5.2.1. Direktstöden kommer att spela en allt större roll så länge som de "externa" kostnaderna för multifunktionalitet inte ingår i prisbildningen, utan samhället måste kompensera för dem.

5.2.2. Kommittén stöder uttryckligen principen om att direktstöd skall vara funktionsbaserade och att detta för GJP allt viktigare instrument skall säkras på ett hållbart sätt. Detta strider inte på något sätt mot kravet att varje form av direktstöd skall motiveras utförligt för den allmänna acceptansens skull.

5.2.3. Nu inställer sig frågan hur mycket de nuvarande direktstöden bör ändras. Viktigare samhällsgrupper kommer säkert framdeles att i allt högre grad väcka frågan om den inriktning och motivering som hittills gällt för den första pelarens direktstöd och kräva en obligatorisk koppling till multifunktionalitetsanspråken. Denna diskussion måste föras inom politiken.

5.2.4. En koppling mellan beviljande av direktstöd och krav på prestationer på multifunktionalitetsområdet skulle sålunda kunna utgöra en avgörande discussionsfråga. Principiellt sett kan den befintliga lagstiftningen inte motivera några krav på offentligt stöd. Man måste emellertid undersöka om man, mot bakgrund av globala skillnader i produktionsstandarder och produktionsvillkor, måste avvika från denna princip för att det europeiska lantbrukets mångfunktionellitet skall kunna säkerställas.

5.2.5. ESK vill understryka att multifunktionalitet inte endast betyder att man uppfyller de ekologiska krav och anspråk som ställs ur naturskyddshänsyn. Multifunktionalitet står bland annat även för hållbarhet, landskapsvård, förvaltning av eftersatta områden, att man avstår från eller introducerar vissa produktionstekniska lösningar samt artanpassad djurhållning, och dessutom att man uppfyller vissa kvalitets- och säkerhetskrav.

5.2.6. ESK anmodar kommissionen att undersöka om det i framtiden

a) är tänkbart med ett graderat direktstödssystem

- som i olika utformningar riktar sig till aktiva lantbrukare som i sin produktion respekterar enhetligt fastställda harmoniserade europeiska miljö- och djurskyddsnormer som går längre än den praxis som gäller utanför Europa, och som skall ersättas för de konkurrensnackdelar som de högre satta europeiska normerna ger upphov till,
- som i en andra etapp vänder sig till lantbrukare som med sin produktion uppfyller ytterligare bindande multifunktionalitetskriterier som går längre än god praxis<sup>(1)</sup> och beaktar sådana faktorer som exempelvis arealanknytning inom djurhållning eller bevarande av landsbygdsmiljön,
- genom vilket man analogt med de nuvarande miljöprogrammen inom jordbruket inte bara bör kompensera konkreta insatser, utan även ge rejäla incitament för att multifunktionella företagsformer införs,

samt om

b) GJP:s första pelare skulle kunna utökas med nya stödformer för att göra det möjligt för varje enskild medlemsstat att (i enlighet med subsidiaritetsprincipen och inom vissa gränser så att inte konkurrensen snedvrids) öka stödet till de lantbruksföretag som är villiga att vidta ytterligare åtgärder för att öka kvaliteten, förbättra miljöskyddet och trygga sysselsättningen.

5.2.7. Kommittén är medveten om att en eventuell koppling av samtliga direktstöd till bestämda åtaganden (ekologiska, sociala och territoriella) innebär en avgörande förändring inom detta yrkesområde, i synnerhet som detta torde resultera i en betydande omfördelning mellan olika lantbruk, regioner, ja kanske även mellan olika medlemsstater. Likväl ser dock ESK en sådan koppling som den ur samhällssynpunkt enda motiveringen till en hållbar fortsättning på jordbruksstödet.

5.2.8. En sådan undersökning torde kunna fastställa om man i framtiden bör bevilja stöd endast till företag vars produkter tidigare har reglerats eller för närvarande regleras av

en marknadsordning, eller om sådan belöning från samhällets sida i stället bör ges till samtliga företag med multifunktionell produktion, så att därmed samtliga lantbruksområden skulle omfattas<sup>(2)</sup>.

5.2.9. Kommittén anmodar kommissionen att undersöka om ett sådant system skulle kunna införas – vilket ofta hävdas från olika håll – genom att samtliga lantbrukare som i enlighet med fastställda kriterier bedriver en multifunktionell produktion<sup>(3)</sup> beviljas direktbidrag i form av ett enhetligt arealbidrag, oavsett vilken gröda som odlas. Eventuellt kan man då dra nytta av de erfarenheter kommissionen har fått vid genomförandet av förordning (EG) nr 1244/2001 (förenklade bestämmelser för utbetalning av direktstöd till småjordbruk). Samtidigt måste man ta hänsyn till de särskilda förhållanden som råder vid specialiserade odlingar (av olivolja till exempel).

5.2.10. Med hänvisning till frågeställningen i punkt 3.7 och 5.2.6 bör man undersöka hur direktbidragstilldelningen i ett system med ett enhetligt arealbidrag skulle utfalla i jämförelse med det nuvarande systemet, samt vilka följderna skulle bli för enskilda sektorer, regioner och lantbruksföretag.

5.2.11. Dessutom bör det fastställas

- om man verkligen kan räkna med ökad politisk och social acceptans i samhället,
- om man på detta sätt bättre kan säkra det europeiska lantbrukets multifunktionalitet i samtliga regioner, samt
- om själva de administrativa rutinerna kan förenklas.

5.2.12. För att man skall kunna lösa konflikten mellan naturskyddshänsyn och kraven från lantbruket bör kommissionen i sin undersökning ställa frågan huruvida det skulle kunna bli aktuellt med ett grundbidrag även för sådana arealer som ur företagsekonomisk synvinkel inte är produktiva eller endast partiellt produktiva (t.ex. naturskyddsområden eller häckar, dikesrenar etc.).

5.2.13. Direktbidragen faller i dag under såväl första som andra pelaren. I samband med andra pelarens åtgärder gäller medfinansiering från medlemsstaterna. ESK föreslår att man i samband med de förestående reformdiskussionerna undersöker om det skulle gå att uppnå bättre acceptans och enhetlighet om denna avvikande finansieringsform avskaffades åtminstone delvis, eller om det finns några andra möjligheter att lösa de påtagliga problemen som föreligger i samband med medfinansieringen under andra pelaren.

<sup>(1)</sup> Den djurhållning utan arealanknytning som finns i vissa regioner i Europa bedrivs inom ramen för god praxis. Tjurbidraget, som ännu så länge fortfarande är begränsat till 2,0 lokala enheter/hektar foderareal, innebär att bidragen till dessa lantbruksföretag minskar till 2,0 lokala enheter/hektar (1,9 år 2002 och därefter ända ned till 1,8 lokala enheter/hektar), samtidigt som dock dessa företag, som knappast kan anses vara "multifunktionella", inte generellt utesluts från möjligheten att få bidrag.

<sup>(2)</sup> På så sätt skulle man eventuellt kunna undvika att t.ex. vall eller odling av sådana "jordförbättringsgrödor" som olika baljväxter och klöver missgynnas, så som fallet är i det nuvarande systemet.

<sup>(3)</sup> T. ex. lantbruk som har arealanknuten djurhållning (max 2 lokala enheter/ha), håller sig till fastlagda cykler av växelbruksgrödor, bevarar/skapar kulturlandskapselement eller kan visa att en viss bestämd andel av arealen utgör delar av ett kulturlandskap eller används för regionalt definierade "extensiva" odlingsformer.

### 5.3. Den framtida landsbygdsutvecklingen (GJP:s andra pelare)

5.3.1. Landsbygden har inte endast viktiga markrelaterade funktioner, utan har framför allt även en fundamental existentiell roll att fylla för befolkningen i ekonomiskt, socialt och kulturellt hänseende.

5.3.2. Det är mångfalden bland de regionala resurserna som ger de olika landsbygdsområdena deras typiska och unika karaktär. Hållbarhet som ett ansvar gentemot kommande generationer är ett prioriterat krav, som framför allt även måste utvidgas till en målmedveten subsidiaritet i allt handlande. Landsbygden och lantbruket är funktionellt sett tätt sammanflätade. En politik för landsbygden förutsätter därför ett väl avvägt samarbete med andra politikområden. Den andra pelarens instrument måste även framdeles åtföljas av åtgärder utanför lantbrukssektorn. Framför allt handlar det om de tekniska och sociala infrastrukturerna, som är av grundläggande betydelse och som är en förutsättning för att det skall gå att utföra landsbygdens mångfasetterade funktioner.

5.3.3. Påverkade av en långtgående avreglering av marknaderna pågår det koncentrationsförlopp som inte bara drabbar de struktursvaga regionerna utan också ifrågasätter viktiga strävanden i den europeiska jordbruksmodellen (t.ex. regionala kretslopp). I kommissionens vitbok om handeln<sup>(1)</sup> sägs följande: "Det finns en risk på längre sikt att det uppstår en extrem koncentration av handeln i Europa. Hela detaljhandelsmarknaden skulle då domineras av en handfull stora kedjor [...] Inom distributionssektorn skulle en koncentration av detta slag i slutändan leda till en begränsning av produktutbudet, av antalet olika försäljningssystem och antalet affärer – särskilt i stadskärnorna och på landsbygden – och den skulle förändra förhållandet mellan små tillverkare och återförsäljare." På senare år har de stora detaljhandelskedjorna fått mycket stor makt på marknaden, vilket lett till stark koncentration inom förädlingsindustrin, som i ökad utsträckning köper råvaror från jordbruket, oberoende av ursprunget. Deras krav på att produkterna skall kunna förädlas leder ofta till normer som strider mot den mångfasetterade produktion som tidigare funnits inom jordbruket och även från region till region.

5.3.4. Det måste vara en uppgift för GJP och regionalpolitiken att följa denna process aktivt för att motverka avfolkningen i struktursvaga landsbygdsregioner. Det gäller speciellt att åstadkomma hållbara sysselsättningspolitiska effekter för befolkningen på landsbygden. Ett hållbart utnyttjande av regionala resurser med avseende på endogena utvecklingsstrategier förutsätter att solidariska regionalpolitiska utjämningsregler vidareutvecklas i struktursvaga regioner.

5.3.5. GJP:s andra pelare bör ersätta lantbrukets mångfasetterade prestationer via ett samordnat paket av kompensationer, stödja en diversifiering av jordbruksaktiviteterna för att bredda intäktsbasen och förstärka regionernas konkurrenskraft med hjälp av investeringsstöd. Med utgångspunkt i de specifika funktionerna för de enskilda instrumenten i landsbygdsutvecklingen (andra pelaren) kan de inte ersätta GJP:s instrument men komplettera dem på ett substantiellt och unikt sätt. Den senaste reformen av EU:s jordbrukspolitik har infört en standard på områdena miljö, hygien och djurskydd som förutsätter sammanjämkning och enhetlighet över hela EU för att ge likvärdiga villkor och konkurrensförhållanden. De måste emellertid också granskas med avseende på om samtliga åtgärder som vidtagits verkligen är nödvändiga. De har delvis visat sig vara hämmande på vissa sektorer.

5.3.6. Landsbygdsutvecklingsprogrammet inom ramen för EUGFJ har utan tvekan en nyckelfunktion. ESK betonar att man måste sätta in adekvata strukturfondsåtgärder för att åstadkomma en totalt sett positiv utveckling av landsbygden. Framtidsstrategier för landsbygden kräver också omfattande innovationer. Därför måste EU vidareutveckla gemenskapsinitiativ som framför allt Leader+ och Interreg och ta hänsyn till dessa erfarenheter i landsbygdspolitiken.

### 5.4. Utbudsreglering/marknadsordningar

5.4.1. Uppfattningarna om utbudsreglering går delvis kraftigt isär, vilket bland annat diskussionen om mjölkkvotregleringen visar. I samband med globaliseringen, men speciellt i samband med EU:s utvidgning, uppfattas kvantitetsregleringar som en nackdel – och ifrågasätts – inte bara av jordbruksekonomer, enskilda regeringar och EU-medlemsstater utan också till viss del av lantbrukarna.

5.4.2. Något så när stabila marknadsvillkor är en väsentlig förutsättning för att jordbruksföretagen skall kunna uppfylla produktionskraven i tillfredsställande grad. Ett jordbruk som är uteslutande inriktat på konkurrens kommer med säkerhet inte att kunna fylla den multifunktionella uppgift som det ställs inför.

5.4.3. Av naturliga skäl är jordbruksmarknaderna instabila och extremt känsliga för prisfluktuationer. Samtidigt är jordbrukarnas möjligheter att påverka marknaden genom att anpassa kvantiteterna små. Därför kan utbuds begränsningar eller utbudsstimulans via kvantitetsreglering ha en mycket betydelsefull funktion för att stabilisera hållbar jordbruksproduktion.

(1) EGT C 279, 1.10.1999, s. 74.

5.4.4. Detta blir särskilt tydligt när det gäller exempelvis mjölk. Fullständig avveckling av mjölkkvotregleringen – som vissa av medlemsstaternas regeringar kräver – skulle med säkerhet leda till koncentration av mjölkproduktionen till områden med gynnsamma förhållanden, med åtföljande effekter inte bara på miljön utan också på ekonomin i regionerna med ogynnsamma villkor. Särskilt vallodlingen, som har särskild betydelse i samband med miljöskyddet, är beroende av idisslare för ett hållbart utnyttjande.

5.4.5. Att helt avveckla kvotregleringen skulle i alla händelser kunna gå stick i stäv mot allt som sagts i samband med mångfasetterade funktioner, den europeiska jordbruksmodellen och ett geografiskt balanserat lantbruk.

5.4.6. ESK menar att en kvalificerad diskussion i anslutning till halvtidsöversynen förutsätter att man undersöker vilka konsekvenser en avveckling av mjölkkvoten och andra kvot-system skulle få på de regionala ekonomierna, vilka kompensationsåtgärder (med vilka samhällsligt godtagbara motiv?) som är tänkbara, hur dyra dessa skulle bli och hur man generellt kan bibehålla vallodlingen på ett hållbart och geografiskt balanserat sätt.

## 5.5. Yttre skydd/export

5.5.1. På världsnivå är EU den största importören av jordbruksprodukter. Unionen har en andel av världens befolkning på omkring 6 %, men en andel av den totala importen på omkring 20 % (handeln inom gemenskapen oräknad).

5.5.2. ESK är medveten om att de kommande WTO-förhandlingarna innebär att EU ställs inför krav från enskilda stater och grupper av stater på att reducera tullarna substantiellt eller helt eliminera dem, och öppna gränserna fullständigt.

5.5.3. Att säkerställa ett traditionellt organiserat lantbruk med mångfunktionella uppgifter enligt alla samhällsgruppers önskemål är inte möjligt med dagens världsmarknadsvillkor.

5.5.4. Principiellt väntar sig ESK följaktligen av världshandelspolitiken att samhällen respektive ekonomiska områden måste kunna skydda sina producenter och konsumenter från produkter som inte framställts enligt egna erkända och tillämpade regler för hållbar produktion eller som inte följer gällande normer (t.ex. hormonbehandlat kött, burhöns, genmanipulerade produkter och BST i mjölkprodukter).

5.5.5. ESK erinrar om att motsvarande regler accepteras som självklara inom andra ekonomiska sektorer. Ingen skulle exempelvis komma på tanken att släppa in importerade bilar utan katalysator på Europamarknaden.

5.5.6. Ett yttre skydd som också säkerställer gemenskapspreferens för produkter som är känsliga för det europeiska lantbruket är en absolut förutsättning för den gemensamma jordbrukspolitiken. En avveckling, antingen genom WTO-krav eller de facto genom regler för frihandelszoner, skulle totalt sett ifrågasätta väsentliga inslag i GJP och därmed i sista hand också den mångfunktionella uppläggnings av EU:s lantbruk.

5.5.7. ESK rekommenderar följande:

- Förhandlingarna bör inte bara avse ytterligare sänkningar av det yttre skyddet utan också inriktas på att skapa rättvisare konkurrensvillkor genom obligatoriska miljömässiga och sociala miniminormer för alla WTO-medlemsstater.
- Fortsatta avregleringsetapper bör differentieras med hänsyn till att de olika produktionsområdenas situation och kravbild skiljer sig åt.
- "Non-trade-concerns" (aspekter vid sidan av de kommersiella) bör tas upp i WTO-förhandlingarna. EU har begärt detta för att kunna säkerställa lantbrukets mångfunktionella karaktär.
- WTO-reglerna skall inte kunna tvinga fram marknadstillträde för produkter som det finns skäl att betrakta som osäkra (här krävs motsvarande precisering i SPS-avtalet).
- Man bör förhandla fram regler som förhindrar att stränga EU-bestämmelser, exempelvis på området för ny miljövänlig teknik (genteknik) eller på djurskyddsområdet, blir absurda genom att man tillåter import från tredje land utan lika stränga regler. Risken för förväxlingar och eventuell vilseledande information till konsumenterna skall undvikas genom klara definitioner och märkningsregler.

5.5.8. Den amerikanska statssekreteraren Ann Venemann har sagt att Doha-avtalet har stängt möjligheten att driva EU:s ekologiska åtgärder – som orättvis kommersiell praxis – och att man även lyckats hålla försiktighetsprincipen under kontroll. Detta visar både hur bedömningarna av Doha skiljer sig principiellt och hur uppfattningarna går isär generellt. Man kan räkna med hårda förhandlingar. ESK förväntar sig emellertid en konsekvent förhandlingsposition från kommissionens sida. Bl.a. kulturen och landskapsbilden, som är resultatet av en "europeisk jordbruksmodell", är inga handelsvaror utan en del av det samhällsliga arv som politiken skall skydda. Detta arv måste försvaras åtminstone lika intensivt som exempelvis USA bevakar sina storföretags (t.ex. Microsofts) exportintressen.



## 5.6. Exportbidrag

5.6.1. I sitt yttrande om konsolideringen av den europeiska jordbruksmodellen har ESK redan framfört grundläggande kommentarer om jordbruksexporten. Dessa är givetvis fortfarande giltiga.

5.6.2. Vi har speciellt understrukt att målet bör vara att i möjligaste mån reducera allt exportstöd. Kommittén har markerat att även de exportkrediter och exportgarantier som särskilt USA utnyttjar skall betraktas som exportstöd enligt artikel 10.2 i WTO:s jordbruksavtal, och att det inte fastställs några regler för detta. Det är ett principiellt problem för det europeiska jordbrukets internationella konkurrenskraft som kräver en lösning.

5.6.3. Jordbrukare i Europa, som i framtiden i ännu högre grad kommer att producera enligt principerna för ett hållbart

och mångfunktionellt jordbruk, pressas naturligtvis inte bara av den potentiella importen av produkter som inte motsvarar dessa kriterier. Inom vissa sektorer är det också extra svårt att avsätta deras varor på världsmarknaderna, eftersom framställningen är mer resurskrävande (och dyrare).

5.6.4. Samtidigt måste det tydliggöras att det går att tjäna (ordentligt med) pengar även på världsmarknaden och även utan exportbidrag, på "kvalitetsprodukter" (ost, vin osv.).

5.6.5. Både i dag och fortsättningsvis bestämmer varje lantbrukare vad som skall produceras, hur det skall ske och för vilken marknad, inom ramen för gällande lagar och bestämmelser. Det offentliga stödet blir allt mindre, och de WTO-regler som väntas gör säkert att det blir nödvändigt att se över jordbruksexportpolitiken. Det kommer att bli allt viktigare att etablera "kvalitetsmarknader" (utan exportstöd) i motsats till massmarknader (t.ex. billigare spannmål för Kina genom exportstöd). Detta bör få effekter på alla jordbrukspolitiska stöd- och regleringsmekanismer.

Bryssel den 21 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---



## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Små och medelstora företags gemenskapsrättsliga status"

(2002/C 125/19)

Den 26 april 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Små och medelstora företags gemenskapsrättsliga status".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 februari 2002. Föredragande var Henri Malosse.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 81 röster för och 2 nedlagda röster.

### 1. De små och medelstora företagens behov

#### 1.1. Ett konstaterande

1.1.1. Under flera decennier har juristernas och EU-myndigheternas intresse nästan uteslutande riktats mot storföretagen, som har framstått som de främsta aktörerna i gemenskapsintegrationen. I dag erkänner dock alla att det är de små och medelstora företagen som spelar en grundläggande roll i den europeiska ekonomin. De utgör drygt 90 % av antalet företag och står för två tredjedelar av arbetstillfällena. Det är av detta skäl ologiskt att man i samband med antagandet av en europeisk bolagsstadga endast behåller den form som lämpar sig bäst för stora företag och som möjliggör börsnotering. Vid en tidpunkt då Europeiska kommissionen planerar att sätta stopp för dubbelbeskattning genom att införa en enda skattebas för bolagsbeskattningen vore det inte heller motiverat att bara de stora och medelstora företagen (via Europabolagsstadgan) ånyo skulle dra nytta av det.

1.1.2. Europeiska rådet i Feira menade att den europeiska stadgan för småföretag skulle antas i syfte att gynna samarbetet mellan små och medelstora företag i EU. Enligt en studie som publicerades i oktober 1997 av Europeiska kommissionen och som omfattade perioden 1989–1995 (Centrum för forskning om handelsrätt (CREDA) vid näringslivs- och handelskammaren i Paris, "Propositions pour une société fermée européenne", redaktör: J. Boucourechliev, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 1997. Se särskilt bidraget från S. Urban, U. Mayrhofer och P. Nanopoulos: "Analyse des rapprochements d'entreprises en Europe", s. 11 ff.) är samarbetsprojektet proportionellt sett vanligare mellan små och medelstora företag än mellan stora företag. Denna utveckling hämmas dock av många hinder och långa och kostsamma förfaranden som i huvudsak drabbar små och medelstora företag.

### 1.2. Ett lämpligt verktyg för små och medelstora företag

1.2.1. Den enda europeiska, överstatliga, rättsliga struktur som funnits hittills är den Europeiska ekonomiska intressegrupperingen (EEIG). Den kan göra punktinsatser för små och medelstora företag men är bara en dellösning.

1.2.2. Europabolaget, vars regelverk nyligen antagits slutgiltigt<sup>(1)</sup>, har en form som är starkt påverkad av de bestämmelser som gäller börsnoterade aktieföretag, utformade för storföretagen. Europabolagsstadgan är visserligen ett klart steg framåt, men Europabolaget (som har tagit 30 år på sig att bli verklighet) vilar på gammal grund, vilket också märks: Formen är tung och komplex, föga anpassad till de villkor som gäller för små och medelstora företag, och den kännetecknas av svårigheter att integrera sociala framsteg. Europaparlamentet understryker i sin rapport om rådets senaste utkast till förordning om Europabolagsstadgan att det i förordningen tas "för litet hänsyn till de små och medelstora företagen, medan de små och medelstora företagen i Europa skapar mycket sysselsättning och fungerar som motor för en stor del av Europas ekonomi" (föredragande: H.P. Mayer).

1.2.3. Dessutom inriktas harmoniseringssträvandena främst på börsnoterade aktieföretag medan den lagstiftning som gäller icke börsnoterade aktieföretag och enskilda firmor fortfarande bär många nationella särdrag.

1.2.4. Inom Europeiska kommissionen är man medveten om situationen eftersom en grupp sakkunniga på området bolagsrätt den 4 september 2001 fick i uppdrag att till en början granska gemenskapens bestämmelser i fråga om övertagande, och därefter de centrala prioriteringarna i fråga om en modernisering av bolagsrätten, bl.a. det eventuella behovet av nya rättsliga former (t.ex. ett privat Europabolag, vilket skulle vara särskilt intressant för små och medelstora företag).

<sup>(1)</sup> EGT L 294, 10.11.2001.

1.2.5. ESK har också i flera yttranden nyligen påpekat behovet av en gemenskapsrättslig form för små och medelstora företag. I initiativytttrandet om "Den sociala ekonomin och inre marknaden" av den 2 mars 2000<sup>(1)</sup>, föreslås således att "europeiska verksamheter med sådana rättsliga organisationsformer bör också kunna grundas av fysiska personer liksom av småföretag, som vill delta i ett gränsöverskridande samarbete för att stärka sin konkurrenskraft" och i tilläggsyttrandet på eget initiativ om "Europeiska stadgan för småföretagen"<sup>(2)</sup>, som antogs den 28 november 2001, menar kommittén att "behovet av en gemenskapsrättslig status för privata bolag bör studeras".

1.2.6. Förslaget om en europeisk stadga för små och medelstora företag har redan lagts fram av flera europeiska arbetsgivarorganisationer och en arbetsgrupp bestående av jurister av olika nationaliteter, yrkesmässigt och akademiskt verksamma, har tagit fram ett mycket genomarbetat förslag till privat Europabolag. Jämför studien från CREDA som publicerats av Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer. Denna studie har fått en uppföljning som utarbetats av industri- och handelskammaren i Paris (CCIP) och arbetsgivarföreningen MEDEF med stöd av en expertgrupp och företrädare för företagsledning i olika länder: "La société privée européenne: une société de partenaires" ("Det privata Europabolaget – ett partnerägt bolag"), september 1998.

1.2.7. Tanken på en gemenskapsrättslig bolagsform som också är öppen för små och medelstora företag har alltså fått genomslag. En sådan bolagsform kunde underlätta handelsutbyte dem emellan på inre marknaden och göra det möjligt för företag från olika länder att slå samman sina resurser, men även ge ett projekt en europeisk inriktning redan från början, när ett företag bildas eller ombildas. En sådan gemenskapsstatus blir desto viktigare med utvidgningen, då skillnaderna mellan de olika nationella rättssystemen kommer att öka.

1.2.8. Mot denna bakgrund anordnade Ekonomiska och sociala kommittén en offentlig hearing den 22 oktober 2001, med deltagande från ett tjugotal europeiska organisationer med intressen inom området samt sakkunniga och jurister. Vid hearingen konstaterade man att behovet av en bolagsform för små och medelstora företag var kännbart, bl.a. för att uppmuntra gränsöverskridande samarbete och för att undvika ny diskriminering av de små och medelstora företagen, som inte kan dra nytta av den gemenskapsrättsliga status som Europabolaget innebär för de stora företagen. Deltagarna lade fram sina idéer om formerna för ett sådant projekt och betonade särskilt behovet av enkelhet och av att göra bolagsformen attraktiv genom att knyta den till konkreta möjligheter samt att göra den öppen för alla typer av företag. Man underströk följande fördelar:

1.2.8.1. Politisk fördel: Ekonomiskt gränsöverskridande samarbete gynnar den europeiska integrationen.

1.2.8.2. Fördel i fråga om enkelhet: Man vill bl.a. påvisa att en gemensam europeisk bolagsform underlättar de administrativa formaliteterna och det blir möjligt att skapa en gemensam skattedeklaration.

1.2.8.3. Ekonomisk fördel: De små och medelstora företag som har valt denna bolagsform kommer att öka sin konkurrenskraft och göra sitt namn mer känt genom denna "EU-märkning". Dessutom skulle en sådan bolagsform kunna locka utländska investeringar till EU.

## 2. För en europeisk stadga för småföretagen

2.1. De små och medelstora företagen är i dag förfördelade eftersom de – i motsats till de stora företagen – vanligen inte kan åtnjuta en gemenskapsrättslig status. Dessutom är det inte realistiskt att hoppas på en snabb harmonisering av de nationella bestämmelserna med hänsyn till de stora skillnaderna och med tanke på utvidgningen. Ett enda förenklat instrument som kompletterar Europabolaget verkar alltså vara det mest effektiva sättet att undanröja hindren för små och medelstora företag att utsträcka sin verksamhet över gränserna.

2.2. Det verkar lämpligt att ESK i egenskap av språkrör för de ekonomiska och sociala aktörerna öppnar debatten på institutionell nivå. I detta yttrande på eget initiativ läggs några tankar fram om hur en gemenskapsrättslig företagsform kunde utarbetas utgående från små och medelstora företags villkor. I yttrandet anges de riktlinjer som enligt ESK skall avgränsa de fördjupade arbeten som inleds i ett senare skede.

## 3. Grundläggande mål

3.1. En gemenskapsrättslig företagsform för små och medelstora företag bör gynna företagsamheten, nya verksamheter och partnerskap över gränserna på inre marknaden. Därför bör strukturen sikta till följande grundläggande mål:

3.1.1. Den skall vara öppen och lättillgänglig för såväl fysiska som juridiska personer.

3.1.2. Den skall vara enkel, smidig och möjlig att anpassa till parternas olika önskemål.

<sup>(1)</sup> EGT C 117, 26.4.2000, s. 52–58.

<sup>(2)</sup> EGT C 48, 21.2.2002.

3.1.3. Den skall vara utvecklingsbar och kunna anpassas till förändringar i samhällsstruktur och miljö.

3.1.4. Den skall utgöra en i sann mening europeisk företagsstruktur, dvs. inte vara beroende av nationell bolagsrätt. Den bör dock inte kunna kräva några särskilda privilegier eller fördelar.

3.2. Europaföretaget för små och medelstora företag skulle tydligt utgöra ett komplement till Europaföretaget genom följande:

3.2.1. Den europeiska dimensionen: Bolagsformen skulle vara avsedd för europeiska verksamheter i vid bemärkelse, dvs. antingen projekt där parterna kommer från minst två olika medlemsländer, eller förefintlig ekonomisk verksamhet eller företag som i projektform har ekonomisk verksamhet på europeisk nivå (dvs. inte enbart inom en medlemsstat). I dessa två fall är samarbete mellan små och medelstora företag lämpligast för att utvidga och utveckla projekt (till skillnad från fusioner mellan storföretag) och t.o.m. skapa ny verksamhet.

3.2.2. Bolagets art: Det skulle handla om ett bolag som, i motsats till Europabolaget, inte lämpar sig för börsnotering.

3.2.3. Idén bakom bolagsformen: Det nya bolaget skulle grundas på avtalsfrihet. Det skulle vara ett företag bildat av parter med stark solidaritet gentemot företaget. Delägarna bör ha maximal flexibilitet att organisera sina relationer och, mer allmänt, företagets funktion. Förslag till stadgar skulle kunna läggas fram som exempel och riktlinje.

3.2.4. Bolagets rättsliga status: Det skulle röra sig om ett gemenskapsrättsligt företag i egentlig mening, som endast i begränsad och fastställd utsträckning skulle lyda under nationella lagar.

3.2.5. Målgrupp: Det verkar inte lämpligt (om man ser till flexibiliteten) att fastställa en tröskel för maximalt antal anställda för företag som vill anta den gemenskapsrättsliga bolagsformen för små och medelstora företag, även om det är de små och medelstora företagen som är den målgrupp förslaget siktar på enligt den rekommendation som kommissionen utfärdade 1996 och som är under översyn. Bolagsformen skulle anpassas för små bolag eller enmansbolag.

3.2.6. Den sociala dimensionen: Bestämmelserna skulle i allmänhet hänvisa till de rättsliga principerna i det land där arbetstagarna utövar sin verksamhet. För övrigt vore det lämpligt med följande riktlinjer för arbetstagarinflytande:

3.2.6.1. När det gäller gränsöverskridande information och samråd bör regelverket bygga på det EU-direktiv som är på väg att antas <sup>(1)</sup> och även omfatta regler för bolag med över 50 anställda.

3.2.6.2. När det gäller inflytande över förvaltningen av ett företag med verksamhet i många länder föreslår kommittén att man väljer en realistisk och pragmatisk väg som i enlighet med bestämmelserna för Europabolag syftar till att bevara de rättigheter som har vunnits samtidigt som man måste se till att undvika ett alltför tungrovt system.

3.2.6.3. Denna process kommer att bli en fortsättning på det arbete som inspirerats av "Grönbok – Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar" <sup>(2)</sup>, som antogs den 18 juli 2001. Bestämmelserna om arbetstagarinflytande kommer dessutom att uppfattas som ett framsteg för den europeiska integrationen, och detta måste ge större tyngd åt den EU-märkning som den nya bolagsformen skulle innebära.

3.2.7. Skattemässig ställning: Inga permanenta fördelar kan förväntas. Däremot kan den strategi som kommissionen föreslår i sitt meddelande "Mot en inre marknad utan skattein hinder" <sup>(3)</sup> innebära att de företag som väljer den europeiska bolagsformen skulle kunna bli de första att omfattas av systemet med en enda skattebas för företagsbeskattningen. Detta vore ett förenklingsredskap som också gör det möjligt att undvika dubbelbeskattning. Faktum är att kommissionen planerar en testperiod för små och medelstora företag och/eller Europabolag. ESK kommer för övrigt inom kort att anta ett yttrande om detta meddelande.

#### 4. Möjliga former för en europeisk bolagsform för små och medelstora företag

Projektet kunde byggas kring följande faktorer som bör undersökas noggrant i samråd med berörda parter.

##### 4.1. Tillämplig rätt

Projektet skall klart särskilja de olika rättsliga behörighetsområdena: förordningen, status och nationell rätt.

<sup>(1)</sup> Förslag till rådets direktiv om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare i Europeiska gemenskapen (gemensam ståndpunkt antagen av rådet den 23 juli 2001, EGT C 307, 31.10.2001).

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 366 slutlig

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 582 slutlig

4.1.1. Inom de områden som regleras (t.ex. formerna för bolagsbildning, kapital, huvudkontor, registrering, ledningens ansvar) bör bestämmelserna vara fullständiga och fristående från nationella lagar, som inte skall kunna åberopas ens som komplement. Detta är mycket viktigt för att trygga att texten får en enhetlig och därmed europeisk prägel samt att bolagsformen är tydlig och trygg för såväl bolagsmän som tredje man.

4.1.2. I förordningen behöver även avtalsfriheten mellan bolagsmän fortsättningsvis ingå. Tillämpningsområdet för frivilliga avtal skall fastställas exakt (särskilt i fråga om företagets organisation och funktion samt värdepapperssystemet). Vissa frågor skall oundgängligen omfattas av stadgarna. För att undvika eventuella förbiseenden skall registermyndigheten kontrollera att stadgarna innehåller alla obligatoriska bestämmelser.

4.1.3. Europabolaget för små och medelstora företag skall naturligtvis i likhet med de nationella företagen följa medlemsstaternas allmänna regler vad gäller redovisning, skatter, straffrätt, insolvensförfaranden och betalningsinställelse.

#### 4.2. Allmänna bestämmelser

Det viktigaste är att formen blir enkel och mycket flexibel.

4.2.1. Bolaget bör kunna bildas av en eller flera fysiska eller juridiska personer som inte behöver vara medborgare i en medlemsstat. Minimikapitalet skulle exempelvis kunna fastställas till 15 000 EUR. Det skulle delas upp på andelar. Även andra alternativ skall få förekomma. Bolagsmännen bör inte ansvara för ett högre belopp än sin insats i bolaget.

4.2.2. Stort utrymme bör lämnas åt frivilliga avtal under förutsättning att minoritetsägarnas och tredje mans rättigheter skyddas genom regelverket. Därmed skulle bolagets egna stadgar definiera bolagsmännens rättigheter, bolagets organisationsform och funktionssätt, dess organs befogenheter samt villkoren för andelsöverlåtelse. Minimiskyldigheter bör emellertid införas genom förordningen, till exempel en förteckning över vilka frågor som kräver kollektiva beslut av bolagsmännen.

4.2.3. Reglerna om hur bolaget skall företrädas gentemot tredje man skall vara förenliga med det första EU-direktivet om bolagsrätt.

4.2.4. Bolaget bör ha sitt säte inom EU och på samma plats som bolagets huvudkontor. Sätet bör kunna flyttas till en annan medlemsstat utan att detta medför bolagets avveckling eller bildandet av en ny juridisk person.

4.2.5. Det skall vara möjligt att begära att en bolagsman överlåter sin andel och utträder ur bolaget, och detta bör regleras i bolagets stadgar, liksom priset för återköp eller överlåtelse av andelarna. Bolagets stadgar bör också omfatta att det inte finns krav på proportionalitet mellan det tecknade kapitalet och de pengar eller andra tillgångar som bolagsmännen kan infordra, eller till och med att andelarna skall vara tillfälligt oförytterliga. Ändringar av stadgarna på denna punkt måste godkännas enhälligt.

### 5. Lämpliga kompletterande bestämmelser

På grund av risken för konkurrensnedvridning är det inte tillrådligt att göra den nya bolagsformen mer förmånlig än de nationella formerna, men för att göra den nya lösningen mer lockande skulle följande kunna erbjudas:

5.1. Bolagsbildningen bör regleras av enhetliga och enkla bestämmelser, gå snabbt och vara billig (det skulle till och med kunna vara kostnadsfritt att registrera bolaget).

5.2. Det bör finnas en särskild tjänst för information och tekniskt och finansiellt stöd (t.ex. med hjälp av euroinfocentrer, europeiska nätverk för riskkapital eller lokala nät med enskilda investerare).

5.3. Om nya arbetstillfällen skapas bör detta kunna ge rätt till nationellt stöd eller olika EU-stödformer (JEV-förfarandet, som kan innebära stöd till en analys av genomförbarheten och investeringar, eller Europeiska socialfonden).

### 6. Hänsyn till andra företagsformer

6.1. Man bör beakta frågan om hänsyn till andra företagsformer, särskilt till kooperativ och företagen inom den sociala ekonomin.

6.2. ESK vill att man så fort som möjligt skall anta förslaget om en europeisk kooperativ förening. Ett ändrat förslag till förordning från parlamentet och rådet om denna företagsform lades fram 1993, och det motsvarar i stor utsträckning de önskemål som finns i de olika berörda sektorerna.

6.3. I likhet med Europabolaget kan emellertid förslaget om europeisk kooperativ förening visa sig vara mindre tilltalande såväl för små företag, särskilt i fråga om det minimikapital som krävs, som för nya företagsformer med sociala ändamål som vill bedriva sin verksamhet i flera medlemsstater.

6.4. Det är därför som ESK vill att man inte bara studerar om en europeisk bolagsform för småföretag kan vara lämplig, utan att man också parallellt med detta diskuterar europeiska juridiska instrument som skulle kunna passa ovannämnda företagsformer.

## 7. Slutsatser

7.1. Analysen bekräftar att det finns behov av en europeisk bolagsform för små och medelstora företag. Det gäller främst att erbjuda småföretagen en europeisk bolagsform som innebär att dessa företag behandlas på samma sätt som de större

företagen, som främst berörs av stadgan för Europabolag, samt att ge dem en EU-märkning som underlättar deras verksamhet på inre marknaden.

7.2. För att bli attraktiv bör den nya bolagsformen utesluta risk för dubbelbeskattning samt erbjuda stor rättslig smidighet och enkla regler för bolagsbildning och möjligheter till rådgivning och stöd som främjar partnerskap mellan företag.

7.3. ESK anser att detta projekt finner sitt sammanhang genom slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon: att förbättra Europas konkurrenskraft och företaganda och att skapa nya verksamheter och sysselsättning. Projektet bör också främja arbetstagarinflytande på europeisk nivå. Detta är något som kan bidra till att integrationen lyckas.

7.4. ESK uppmanar därför till ett snabbt införande av en gemenskapsrättslig status för små och medelstora företag som komplement till Europabolaget.

Bryssel den 21 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---



## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Europeiska kommissionens begäran att kommittén skall utarbeta ett förberedande yttrande om kommissionens meddelande 'En bättre och enklare lagstiftning'"

(KOM(2001) 726 slutlig)

(2002/C 125/20)

I en skrivelse av den 10 januari 2002 från kommissionens ordförande Romano Prodi ombads kommittén av kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om "Meddelande från kommissionen – En bättre och enklare lagstiftning".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 1 mars 2002. Föredragande var Kenneth Walker.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 56 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst.

### 1. Inledning

1.1. Lagstiftning spelar en viktig roll när det gäller att uppnå de mål som Europeiska unionen har ställt upp, inklusive målen i den europeiska sociala modellen. Den gynnar både den offentliga sektorn och näringslivet på många sätt. Den behövs för att förbättra folkhälsan och den allmänna säkerheten, för att skydda miljön, uppfylla sociala målsättningar och se till att grundläggande offentliga tjänster finns tillgängliga för alla samt för konsumentskyddet. Lagstiftning främjar också konkurrensen genom att garantera att hela näringslivet följer samma regler. Därmed undviker man snedvridning av konkurrensen och skapar ett klimat av lagstiftningsmässig säkerhet där offentlig förvaltning, näringsliv och konsumenter kan agera. Förordningar är också viktiga när det gäller att sammanjämka de ibland motstridiga intressen som olika aktörer har.

1.1.1. Dessa fördelar har dock ett pris. I den senaste opinionsundersökningen i företagen, genomförd av Europeiska kommissionen (Europeiska kommissionen: Internal Market Scoreboard nr 9, november 2001, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market](http://europa.eu.int/comm/internal_market)), framkommer att företagen i EU skulle kunna spara minst 50 miljarder euro om lagstiftningen var av bättre kvalitet. Detta motsvarar en minskning på 15 % av företagens kostnader för att följa lagarna. Om man extrapolerar innebär det att näringslivets totala kostnad för att följa lagarna uppgår till mer än 330 miljarder euro per år. Dessa besparingar är dessutom beräknade med en statisk situation som utgångspunkt. Kommissionen menar själv att en lagstiftning av högre kvalitet troligtvis skulle ge upphov till en ny ekonomisk dynamik vars fördelar utan tvekan skulle vara ännu större.

1.1.1.1. För företagen kan dessa kostnader faktiskt betraktas som en extra skatt som de måste betala. Denna skatt tas sedan (precis som alla andra skatter) ut från konsumenterna i form

av högre priser. Medborgarna måste vara övertygade om att de får valuta för pengarna. För närvarande är det uppenbart att det inte är fallet.

1.2. Detta är dessutom bara halva sanningen. De siffror som citerades ovan tar inte hänsyn till regleringskostnaderna för den offentliga förvaltningen eller kostnaderna för den brist på ekonomisk effektivitet som dålig lagstiftning orsakar, t.ex. högre priser och produkter och tjänster av lägre kvalitet beroende på minskad konkurrens och mindre innovation. Mot denna bakgrund skulle samhällets kostnader för lagstiftning av dålig kvalitet, enligt kommissionens beräkningar; vara i storleksordningen 10 % av BNP. Det är då föga förvånande att kommissionen beskriver en förbättrad lagstiftning som en "prissumma väl värd att tävla om". Dessutom skulle lagar av hög kvalitet förbättra möjligheterna att återställa förtroendet för regeringarna samt för institutionerna i allmänhet.

### 2. Vad har hänt hittills?

2.1. Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 fastslogs att en förenkling och en förbättring av lagstiftningen utgör en av gemenskapens främsta prioriteringar. Europeiska rådet fastställde i Lissabon (mars 2000) det strategiska målet att Europeiska unionen skall "bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning". Både där och i Santa Maria de Feira (juni 2000) fastställdes den viktiga roll som bättre lagstiftning har när det gäller att uppnå målen. Kravet på att "utarbeta en strategi för ytterligare samordnade åtgärder för att förenkla bestämmelser" bekräftades och utvidgades därefter vid Europeiska rådets möten i Stockholm och Göteborg.

2.1.1. Under rådets möte i Lissabon uppmanade man uttryckligen kommissionen att år 2001 behandla frågan om förenkling såväl inom EU-institutionerna som i medlemsstaterna. Hittills har resultaten varit en besvikelse. Det finns få tecken på några nämnvärda framsteg i medlemsstaterna, och kommissionen ligger tolv månader efter tidtabellen. Dessa förseningar är speciellt olyckliga med tanke på att utvidgningen närmar sig. Enligt gällande tidtabell planerar man att tio kandidatländer skall hinna anslutas före valen till Europaparlamentet år 2004.

2.2. Under perioden mellan toppmötena i Edinburgh och Lissabon hände inte mycket i fråga om en förbättring av lagstiftningen. År 1995 fastställdes i Molitorrapporten arton allmänna rekommendationer. Kommittén stödde dessa förslag och beklagar att så lite har gjorts sedan dess för att genomföra dem.

2.3. I maj 1996 inleddes SLIM-initiativet (initiativet för en enklare lagstiftning för den inre marknaden) i syfte att se hur lagstiftningen för inre marknaden skulle kunna förenklas, men resultaten har varit mycket magra. Genomförandet har varit slumpartat och genomslaget har varit svagt. En orsak är att rådet och parlamentet emellanåt inte har följt upp kommissionens förslag om ändring av lagstiftningsinstrument. Alltför ofta har även medlemsstaterna underlåtit att göra den nödvändiga uppföljningen. I en nyligen utkommen rapport om resultaten av den femte etappen i SLIM-initiativet (kommissionens arbetsdokument, *Simpler Legislation for the Internal Market*, SEK (2001) 575 angavs att endast fem medlemsstater hade tagit initiativ till att förenkla den nationella lagstiftningen i fråga om de gemenskapsförordningar och gemenskapsdirektiv som granskades under den femte etappen, och att det i de flesta av dessa fall inte hade varit möjligt att fastställa om besparingar för användarna hade ägt rum eller hur stora de i så fall varit. Detta är ett tydligt belägg för att metodiken för utvärderingar i efterhand måste förbättras.

2.4. Efter rådets möte i Lissabon har flera steg tagits för att påskynda förenklingstakten. Ekonomiska och sociala kommittén utarbetade ett yttrande på eget initiativ i ämnet i oktober 2000<sup>(1)</sup>, och ett uppföljande yttrande i november 2001<sup>(2)</sup>. I november 2000 inrättade inrikesministrarna en rådgivande grupp på hög nivå för att bidra till att belysa alla aspekter av detta problem. Gruppen lade fram sin rapport, *Mandelkernrapporten*, i november 2001. I december offentliggjorde kommissionen ett meddelande<sup>(3)</sup> till Laekentoppmötet om en förenklad och förbättrad lagstiftning.

2.5. I ett meddelande från kommissionen inför rådets vårmöte i Barcelona<sup>(4)</sup> finns en rekommendation om att Europeiska rådet bör stödja det pågående arbetet med att senast i juni 2002 lägga fram en handlingsplan för en förbättring och förenkling av bestämmelser.

### 3. Kommissionens meddelande inför rådets möte i Laeken

### 4. Mandelkernrapporten

### 5. Ekonomiska och sociala kommitténs yttranden

5.1. Kommittén underströk i ett yttrande från oktober 2000<sup>(4)</sup> "vikten av att så fort som möjligt påbörja förenklingen av lagstiftningen på inre marknaden, samtidigt som man förbättrar föreskrifternas kvalitet och gör överföringen till nationell lagstiftning mer effektiv och stärker det civila samhällets friheter och ansvar".

5.1.1. Kommittén uppmanade Europeiska rådet i Stockholm att på förslag av kommissionen anta en flerårig plan för att förenkla bestämmelserna. Planen bör innefatta målsättningar, prioriteringar, metoder, budget samt uppföljnings- och kontrollinstrument. Europeiska rådet bör varje år under vårmötet granska genomförandet av planen på grundval av en rapport från kommissionen.

5.1.2. I yttrandet föreslogs att planen skulle leda till att EU-institutionerna antog uppförandekoder som skulle säkerställa att institutionerna arbetar för att förenkla bestämmelserna, snarare än att komplicera dem ytterligare. Kommissionen bör framstå som ett exempel, och medlemsstaterna och deras förvaltningar bör uppmuntras att anta sådana uppförandekoder. Kommittén gick i spetsen genom att fastställa en egen uppförandekodex i yttrandet.

<sup>(1)</sup> EGT C 14, 16.1.2001, s. 1.

<sup>(2)</sup> EGT C 48, 21.2.2002.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 726 slutlig, 5.12.2001.

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 14 slutlig.

5.1.3. I yttrandet rekommenderade ESK också att kommissionen skulle låta ett externt organ göra konsekvensanalyser, och att de skulle göras under förhållanden som garanterar oberoende.

5.2. I kommitténs yttrande från november 2001 <sup>(1)</sup> utvecklades idén med ett oberoende sakkunnigt organ som granskar lagstiftningsprocessen. I yttrandet lades följande konkreta förslag fram för att förbättra den befintliga lagstiftningen:

- Ett organ för översyn av bestämmelser bör inrättas med uppgiften att kontrollera översynen av gällande lagstiftning och fastställa riktlinjer för införande av ny lagstiftning. Organet bör även genomföra utvärderingar av lagstiftningens effekter. Organet bör bestå av representanter för kommissionen och nationella myndigheter och företag.
- Särskilda kvantitativa mål bör fastställas för att minska lagstiftningsmängden, exempelvis att minska den sammanlagda mängden förordningar och direktiv med 20 % inom fem år.
- Alla nya bestämmelser och alla befintliga bestämmelser som förnyas bör ges ett slutdatum då de automatiskt löper ut, såvida de inte förlängs ytterligare.
- Små och medelstora företag och i synnerhet mikroföretag bör undantas från vissa bestämmelser eller från vissa delar av bestämmelser. Detta undantag bör tillämpas i fallande skala, med mer omfattande undantag för mikroföretag med färre än 10 anställda.
- Gemenskapens regelverk bör strömlinjeformas genom att man utarbetar ett "kärnregelverk" och skapar viss ordning och rationalisering utåt. Detta kan uppnås genom en kodifieringsprocess efter det svenska mönstret.
- Regelverket bör göras mer lättillgängligt genom en översyn av Gemenskapernas officiella tidning och genom att lägga ut regelverket på Internet.
- Man bör i möjligaste mån söka efter alternativ till lagstiftning.
- Samtliga lagstiftningsförslag bör testas för att se om det ligger i allmänhetens intresse att de införs.
- Framsteg inom teknik och kommunikation bör utnyttjas fullt ut i syfte att minska kostnaderna för efterlevnaden.

— I framtiden bör kommissionens konsekvensanalyser av lagförslag innefatta en rapport om en utvärdering av alternativ till lagstiftning.

5.2.1. Kommittén vill nu upprepa dessa förslag och anser att de bör utgöra grundvalen i en systematisk och övergripande strategi för att uppnå bättre lagstiftning på alla nivåer.

5.3. I yttrandet konstateras också att det finns en hierarki i lagstiftningen. Överst kommer EU:s förordningar och direktiv, och sedan följer i fallande ordning nationellt genomförande av EU-lagstiftning, nationella lagar och regeringsförordningar, myndigheters föreskrifter, regionala och kommunala föreskrifter och sist kollektivavtal. Ju lägre man kommer i hierarkin, desto mer ökar lagstiftningsvolymen. Dessutom minskar tydligheten och ansvarsskyldigheten, och bestämmelserna blir mer komplicerade, motstridiga och godtyckliga.

5.4. I yttrandet framhölls också att ramlagstiftning till sin natur är mer flexibel och ger företag större frihet inom fastställda gränser, men att det finns risk för att själva regleringsprocessen härigenom blir slappare och att skillnader i regleringsklimat uppstår mellan olika medlemsstater. Detsamma gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

5.5. I yttrandet menade man att "förenklingsprocessen måste påskyndas kraftigt för att underlätta unionens utvidgning". Kommittén vill understryka hur viktig denna fråga är. När en handlingsplan för förenklad och förbättrad lagstiftning väl har slutbehandlats i juni 2002 – förutsatt att man håller denna tidsgräns – återstår det knappt två år innan den första gruppen med nya medlemsstater planeras ansluta sig.

## 6. Allmänna kommentarer

6.1. Kommittén delar kommissionens åsikt att uppgiften att förenkla bestämmelserna måste fördelas på olika organ, och att alla berörda aktörer på EU-nivå och nationell nivå måste samarbeta och samordna sina insatser.

6.1.1. Trots kommissionens lofvärda avsikter att ta itu med detta problem på ett effektivt sätt tvivlar kommittén starkt på att den politiska viljan finns på nationell nivå för att genomföra planerna med tillräcklig beslutsamhet. Tidigare samarbete – eller brist på samarbete – mellan medlemsstaternas förvaltningar på andra områden (t.ex. i fråga om skattebedrägerier) bådär inte gott för dagens planer, om det inte bakom dem finns en stark, enande kraft.

(1) KOM(2002) 14 slutlig.

6.1.1.1. Kommissionen har rätt när den menar att det finns behov av nya vanor och arbetsmetoder och att man måste utveckla en ny administrativ och politisk kultur. Detta kommer att bli svårt nog på EU-nivå, och det kommer att visa sig allt svårare ju längre ned man kommer i lagstiftningshierarkin. Man måste särskilt komma till rätta med medlemsstaternas sedvana att ge anonyma organ (som i stor utsträckning inte kan ställas till ansvar) lagstiftningsbefogenheter.

6.2. Kommittén stöder kommissionens plan att förenkla och minska volymen på gemenskapslagstiftningen, vilket ligger i linje med de rekommendationer som kommittén har fört fram i två yttranden. Kommittén välkomnar särskilt kommissionens avsikt att minska den befintliga lagtextmängden med 25 % innan mandatperioden löper ut. Ett slutdatum bör anges för att fullborda denna process före slutet på nästa mandatperiod år 2010. Detta borde bidra till att förbättra texternas kvalitet och reducera textvolymen. Det senare är lika viktigt, eller till och med viktigare. Kommittén stöder också planen att dra tillbaka förslag som inte har lett till lagstiftning och som inte längre är aktuella. Det skulle vara välkommet med ett liknande initiativ från medlemsstaternas sida.

6.2.1. Förenklingsprocessen förutsätter att man tillämpar vissa kriterier för att underbygga beslut, exempelvis sociala och miljömässiga normer eller tankegångar. Dessa kriterier bör avtalas i ett förfarande som omfattar alla berörda aktörer.

6.3. Kommittén välkomnar kommissionens åtagande att stärka och intensiviera samråden. ESK anser att detta görs bäst genom att rådfrågningsområdena görs så vida som möjligt. Det är särskilt betydelsefullt att införa procedurer för att bredda samrådsförfarandet till företrädare för småföretagen och andra samhällssektorer som är underrepresenterade i dag. Förutom formell rådfrågning som inbegriper utvalda samtalspartner bör kommissionen vara öppen för bidrag från alla berörda parter så att rådfrågningen i praktiken skulle kunna ske på den rådfrågades initiativ. Detta förfarande bör genomföras innan lagförslaget offentliggörs, och klara tidsgränser bör fastställas för bidragen.

6.3.1. Öppenheten i rådfrågningsförfarandet skulle förbättras mycket om kommissionen under utarbetandet av lagförslaget kunde offentliggöra vilka framställningar som hade inkommit och i vilken utsträckning dessa hade beaktats.

6.4. Kommittén stöder kommissionens åsikt att samreglering, rätt tillämpad, är ett sätt att uppnå flexibilitet och större effektivitet, och instämmer i kommissionens uppfattning att

samreglering inte utgör ett försök att gå förbi lagstiftarens befogenheter eller undvika reglering. Detta var också slutsatsen från en hearing om samreglering som kommitténs observationsgrupp för inre marknaden arrangerade i maj 2001.

6.5. ESK stöder kommissionens avsikt att inrätta ett internt rättsligt nätverk i syfte att främja goda metoder samt åsikten att man samtidigt bör upprätta ett interinstitutionellt nätverk med uppgift att sörja för att texterna håller en hög kvalitet ur rättslig synvinkel. Kommittén anser att dess yttranden i framtiden också bör innehålla en kommentar om den rättsliga kvaliteten i kommissionens förslag.

6.6. Kommittén stöder kommissionen när det gäller att medlemsstaterna bör förbinda sig att troget och inom fastställd tid införliva gemenskapens rättsakter i den inhemska lagstiftningen. Kommissionens Internal Market Scoreboard (Nr 9, 29 november 2001) visar att detta i stor utsträckning inte är fallet. Kommittén anser att det är mycket viktigt att förbättringar sker på detta område.

6.7. Kommittén ger starkt stöd åt rekommendationerna i Mandelkernrapporten.

## 7. Konsekvensanalyser för lagstiftning

7.1. Kommittén noterar att kommissionen föreslår en förhandsbedömning av utkastet till förslag för att fastställa vilka förslag som bör bli föremål för en detaljerad konsekvensanalys. ESK anser att det finns svagheter i det nuvarande systemet för konsekvensanalyser och stöder förslaget från expertgruppen European Policy Centre (centrum för europeisk politik) att all reglerande eller lagstiftande verksamhet från kommissionen, rådet eller Europaparlamentet bör underställas konsekvensanalys för lagstiftning ("Regulatory Impact Analysis: improving the quality of EU regulatory activity" EPC, september 2001).

7.2. En sådan konsekvensanalys omfattar flera metoder som syftar till att systematiskt bedöma negativa och positiva följder av föreslagen och befintlig lagstiftning. Detta är inte samma sak som en analys av kostnad/nytta, och det är inte heller ett sätt att ersätta beslut av politiker och valda tjänstemän. Konsekvensanalysen grundar sig på principerna för riskanalys men används mot bakgrund av insikten att det inte finns "riskfria" alternativ.

7.2.1. Konsekvensanalysen för lagstiftning förbättrar det relevanta informationsflödet till dem som utformar lagstiftningen, utan att påverka de politiska beslutsfattarnas självständighet. Konsekvensanalysen skulle inte på något sätt påverka balansen mellan EU-institutionerna.



7.3. Begreppsmässigt bygger analysen på följande sex grundsatser:

- Motivering: Det skall finnas en tydlig identifiering av ett specifikt problem och en övertygande motivering av värdet och den troliga effektiviteten av lagstiftning.
- Samråd: Brett och öppet samråd med alla intressenter för att fastställa kostnader och nytta när det gäller lagförslag.
- Analys: Systematisk, empirisk analys av kostnader, nytta och alternativ med hänsyn tagen till följderna av lagstiftningen i den "riktiga världen".
- Maximering av de totala nettofördelarna: Inriktning på att hitta lagstiftningslösningar som ger största möjliga välfärd för alla medborgare och berörda parter.
- Enhetlighet: Ett gemensamt, standardiserat praktiskt förfarande skall säkerställa att analysen sker enhetligt i hela förvaltningen.
- Ansvarsskyldighet: Tydlig, strukturerad information till beslutsfattarna om följderna av att välja vissa mål eller strategier för lagstiftningen.

7.4. Kommittén anser att många av de förslag som fastställs i kommissionens meddelande<sup>(1)</sup> bör genomföras i samband med att man upprättar en integrerad stödprocess för beslutsfattandet på grundval av konsekvensanalyserna för lagstiftning.

7.5. EU:s politik när det gäller förvaltning av bestämmelser är inte klar och enkel. Den kan utläsas ur de riktlinjer för lagstiftningspolitiken som utfärdades 1996 av Europeiska kommissionens ordförande. De är inte obligatoriska och det finns för närvarande inte någon rättslig grund för konsekvensanalyser för lagstiftning på EU-nivå, och inte heller några rättsliga krav på att omfattande sådana analyser skall genomföras. Kommittén anser att konsekvensanalyser för lagstiftningen bör ingå som en del i arbetet med att utforma politiken, både på EU-nivå och på nationell nivå.

7.5.1. Konsekvensanalysen för lagstiftning måste utformas så att den omfattar hela lagstiftningsprocessen från kommissionens förslag till rådets beslut (samt i tillämpliga fall Europaparlamentets andra behandling), så att alla ändringar och kompromisser kontinuerligt utvärderas.

7.5.1.1. I princip bör det behöriga generaldirektoratet bifoga en förhandsbedömning till alla lagförslag, så att kommittén får möjlighet att uttala sig om dem.

7.5.2. I medlemsstaterna bör också konsekvensanalyser ingå i lagstiftningsförfarandet. Alla medlemsstater bör vara

tvungna att göra en konsekvensanalys när EU-direktiv införlivas i den nationella lagstiftningen och när man meddelar kommissionen att man avser lagstifta på tekniska områden som inte ännu täcks av bestämmelserna för inre marknaden. Detta får inte bli en förevändning för att förlänga perioden för införlivande.

7.6. Därför instämmer kommittén i European Policy Centres åsikter:

- Det bör finnas en förenklad rättslig grund för att inrätta ett effektivt framtida system för konsekvensanalyser av lagstiftning på EU-nivå.
- Riktlinjer och principer bör fastställas.
- Det framtida systemet för konsekvensanalyser av lagstiftning på gemenskapsnivå bör kännetecknas av långsiktighet.

7.7. Kommittén instämmer också i rekommendationerna från expertgruppen om att en kortsiktig handlingsplan bör upprättas.

## 8. Övriga lagstiftningsfrågor

8.1. Bortsett från alla andra aspekter (som hållbar utveckling, levnads- och arbetsvillkor) är lagstiftning en fråga som handlar om inre marknaden. De olika lagstiftningsmodeller som har uppstått i medlemsstaterna beroende på när och i hur stor utsträckning gemenskapslagstiftningen har införlivats i nationell lagstiftning, nationella tolkningar av EU:s rättsliga instrument, "komplettering" på nationell nivå med EU:s ramlagstiftning samt sekundärlagstiftning skapad av nationella, regionala och lokala myndigheter splittrar inre marknaden och skapar allvarliga problem med snedvridning av konkurrensen.

8.1.1. Med tanke på inre marknaden finns det goda skäl för att genomföra en större andel av gemenskapslagstiftningen genom förordningar, som måste tillämpas enhetligt i medlemsstaterna, i stället för direktiv, som införlivas i den nationella lagstiftningen, vilket innebär förseningar och varierande bestämmelser.

8.2. Det finns också behov av att centralisera styrningen, vilket skulle göra det lättare att minska skillnaderna mellan lagstiftningsmodellerna i medlemsstaterna. I USA samordnas och övervakas lagstiftning av Office of Regulatory Affairs (byrån för rättsliga frågor). Byrån ingår i Vita husets Office of Management & Budget (förvaltnings- och budgetkontoret) och arbetar därför inte helt fristående från presidenten (som är mottagare av byråns rapporter), men den är oberoende gentemot de andra maktutövande organen och de nationella lagstiftningsorganen. Byrån har avsevärda befogenheter att gå in i alla lagstiftande organs verksamhet. Utkast till lagförslag måste remitteras till byrån först, och tidsgränser fastställs för dess godkännande. Innan byrån godkänner förslaget kan den efter eget gottfinnande kräva ändringar som berör förslagets ordalydelse eller innehåll.

(1) KOM(2002) 14 slutlig.



8.2.1. För närvarande finns ingen liknande organisation för EU-lagstiftningen. Kommissionen har lagt förslag om att inrätta ett internt rättsligt nätverk och ett interinstitutionellt nätverk, och dessa organ kan få en liknande funktion på EU-nivå, men med tanke på att cirka 90 % av lagstiftningen härrör från medlemsstaterna skulle det i enlighet med subsidiaritetsprincipen bli nödvändigt att inrätta motsvarande organ i varje medlemsstat. Det vore också önskvärt om man kunde samordna dessa organs verksamhet på EU-nivå och nationell nivå, och detta skulle kunna kräva att man inrättar ett gemensamt organ som består av företrädare för nätverken i medlemsstaterna, kommissionen och EU-institutionerna.

8.2.2. Ett annat alternativ vore att utanför kommissionen inrätta en byrå för utvärdering av lagstiftning med Office of Regulatory Affairs (byrån för rättsliga frågor) i USA som förebild. Att införa konsekvensanalysen och övervaka tillämpningen av denna bör vara ett prioriterat mål på kort sikt.

8.3. Ett annat inslag i USA:s lagstiftningssystem är den inbördes utvärdering (peer review) som de lagstiftande organen gör av varandras arbete. De rättsliga instrument som inrättats av en myndighet underställs de andra myndigheterna för granskning och konstruktiv kritik. Detta fungerar inte enbart som en extra granskning utan främjar också utvecklingen av ett gemensamt arbetssätt när det gäller att utarbeta rättsliga instrument. Om den typen av expertgranskning kunde införas i Europa skulle liknande fördelar kunna uppnås även här. Förutom att de nationella myndigheterna granskade varandras arbete inom medlemsstaten och att institutionerna granskade varandra på EU-nivå, skulle det kunna bli lärorikt för medlemsstaterna att genomföra utvärderingar av andra staters arbete.

8.4. Konsolidering är en annan fråga som måste behandlas. Konsolidering innebär en sammanställning av en lagtext och de ändringar som gjorts av den i en enda, icke-bindande text. Skillnaderna är också stora i fråga om hur lång tid det tar att utarbeta konsoliderade versioner. I allmänhet tycks det dröja alltför länge för att det skall tillfredsställa behoven hos dem som använder lagstiftningen och som behöver en koncis, enhetlig och enkel men heltäckande text så snart som möjligt.

8.4.1. Även i de fall konsolideringen sker inom rimlig tid har den nackdelen att inte vara rättsligt bindande, och därför kan företag eller medborgare inte lita på den om de vill ta reda på vad lagen egentligen innebär. Kodifiering och omarbetning är att föredra. I december 1994 slöts en mellaninstitutionell överenskommelse om att man skulle fastställa ett påskyndat förfarande för officiell kodifiering av lagtexter, men detta tycks inte ha fått särskilt stor genomslagskraft ännu. Nyligen slöts också en mellaninstitutionell överenskommelse om mer struk-

turerad användning av omarbetningstekniken när det gäller rättsakter, vilket borde göra det lättare att använda denna metod under förutsättning att det finns tillräcklig tyngd bakom för att få den att fungera effektivt i praktiken.

8.5. Bestämmelser måste inte bara respektera proportionalitetsprincipen utan också vara genomförbara i praktiken. Lagstiftarna bör inrikta sig på lagförslagets praktiska effekter på företagets och medborgarnas dagliga verksamhet och liv. Framför allt måste man vara medveten om "lagen om oavsiktliga följder".

8.6. Mot bakgrund av vår tids snabba tekniska utveckling är det särskilt viktigt att bestämmelser är teknikneutrala. Man måste se till att konkurrensen inte snedvrids genom en lagstiftning som är så utformad att den gynnar eller missgynnar en teknik framför en annan, om det inte tydligt fastslagits att det är motiverat med hänsyn till allmänhetens intresse. Det finns också behov av att ge lagstiftningsförslag sådan utformning att tekniska framsteg inte gör dem föråldrade.

8.7. Om förenklingsprocessen skall lyckas måste någon driva frågan. Erfarenheterna visar att det behövs en pådrivande kraft på hög politisk nivå som verkar för att uppnå de fastställda målen inom den angivna tidsfristen om man skall kunna övervinna den inneboende trögheten och motviljan mot förändring samt viljan att skydda vad som anses vara av nationellt intresse.

8.8. Det är viktigt för tilltron till förenklingsprocessen att konkreta och mätbara fördelar uppnås inom rimlig tid. Det faktum att processen inleddes för tio år sedan och hittills haft så begränsat genomslag är oroande. I t.ex. Frankrike har ett kodifieringsförfarande funnits i ungefär femtio år, men hittills har mindre än hälften av gällande lagstiftning behandlats, vilket inte är uppmuntrande. Om "framstegen" sker i den takten kan det bara leda till att hela projektet misskrediteras.

8.9. En förenkling på EU-nivå är meningslös om inte motsvarande åtgärder också vidtas i medlemsstaterna. För att projektet skall få fart måste man emellertid börja på EU-nivå och inte vänta på att medlemsstaterna skall agera. Det är en from förhoppning att de snarast väljer att följa exemplet. Förenklingsprocessens framgång är beroende av bästa möjliga samarbete och samordning mellan kommissionen och de ansvariga organen i medlemsstaterna. Dessutom behövs politiska åtaganden och aktivt deltagande från medlemsstaternas regeringar.

## 9. Slutsatser

9.1. Det är medborgarna i Europa som blir lidande av en dålig lagstiftning. De största hindren för verkliga framsteg när det gäller förenkling och förbättring av lagstiftningen är den motvilja mot förändringar som finns inbyggd i alla större byråkratier, även i EU, samt medlemsstaternas vilja att bevara nationella sedvänjor och bruk. För att övervinna dem måste man utveckla en helt ny kultur på såväl europeisk som nationell nivå. Det kräver mer samarbete mellan de nationella institutionerna och EU-institutionerna än tidigare, vilket i sin tur endast kan uppnås under förutsättning att det finns ett starkt politiskt engagemang både inom EU och i medlemsstaterna.

9.2. Förenklingspolitiken måste inriktas på en omfattande harmonisering och samordning av lagstiftningsmodellerna i medlemsstaterna och i EU. Trots att kommissionen är drivkraft

ten för den politiska förändringen inom EU, har mer än 90 % av lagstiftningen fortfarande sitt ursprung i medlemsstaterna. För att förenklingen skall kunna bli verklighet krävs samarbete.

9.2.1. Om man skall kunna driva förenklingsprocessen vidare måste medborgarna ha förtroende för både metodiken och målsättningarna. Om de tydligt kan se fördelarna och är övertygade om att ändrad lagstiftning syftar till att förbättra deras levnads- och arbetsvillkor blir de mer benägna att se positivt på processen. Detta får i sin tur positiv inverkan på graden av politiskt engagemang.

9.3. På denna punkt är den tidsmässiga aspekten inte till fördel för Europa. Förenklad och förbättrad lagstiftning är ett avgörande steg som Europa måste ta för att förbereda sig för utvidgningen. Det krävs omedelbara insatser både på EU:s och medlemsstaternas nivå om det skall gå att genomföra några verk samma insatser i detta snabbt krympande tidsperspektiv.

Bryssel den 21 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll"

(2002/C 125/21)

Den 31 maj 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 februari 2002. Föredragande var Luis Miguel Pariza Castaños och medföredragande var Vítor Melícias.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

### 1. Integration och medborgarskap

1.1. Under 1960- och 70-talen, då de europeiska värdländerna främjade invandring, betraktades migrationsströmmarna i Europa som något tillfälligt. Först när det började bli uppenbart att många invandrare stannade kvar insåg myndigheterna att de flesta invandrare blir kvar och integreras i vårt samhälle. Det är denna syn som utan förbehåll bör präglade den nya politiken <sup>(1)</sup> i fråga om invandring <sup>(2)</sup>.

1.2. Kommissionen har i sitt meddelande om gemenskapens invandrarpolitik påpekat att Europas ekonomiska utsikter och demografiska utveckling innebär att invandring är en avgörande faktor och en nödvändighet för vår utveckling. Politiken bör alltså anpassas till det faktum att det i dagens europeiska samhälle finns många invandrare och att detta kommer att vara fallet även i framtiden. Det krävs därför en tydlig och verksam politik för att integrera invandrarna. Vi syftar då på all invandring, inte bara arbetskraftsinvandring utan också familjeåterförening, flyktingar och personer som tagits emot av andra humanitära skäl.

1.3. Begreppet integration måste definieras noga för att det skall vara användbart i alla EU-länder, eftersom uppfattningen om vad social integration innebär (inte bara i fråga om invandrare och flyktingar) skiljer sig åt inom olika kulturer och beroende på tidigare praxis.

1.4. Det integrationsbegrepp som föreslås i detta yttrande kan definieras som "samhällsintegration". Begreppet innebär främst att invandrare gradvis skall jämföras med resten av befolkningen både när det gäller rättigheter och skyldigheter och även när det gäller tillgång till varor och tjänster och medborgarinflytande på lika villkor. EU:s stadga om grundläggande rättigheter är en solid grund som bör vara vägledande för såväl den nya EU-lagstiftningen som för medlemsstaternas lagstiftning.

1.5. Den samhällsintegration som vi förespråkar beror inte främst på hur kulturaspekter hanteras, utan sätter i stället medborgarbegreppet i centrum. Den kulturella mångfalden kan hanteras på olika sätt beroende på vilken modell som vuxit fram i landet, men detta bör inte påverka principen om jämställdhet i fråga om rättigheter och skyldigheter. Invandrarnas kulturmönster, vilka de än må vara, påverkar med andra ord inte det faktum att de är människor som bör ha samma rättigheter och skyldigheter som resten av befolkningen.

1.6. Invandrarnas rättigheter kan inte ifrågasättas med argument om kulturella skillnader. ESK tar helt avstånd från alla idéer som innebär att invandrare skulle förnekas rättigheter på grund av kulturskillnader. Religionsfrihet är till exempel en rättighet för invandrare likaväl som för andra medborgare. Alla grundläggande mänskliga rättigheter och lagstadgade rättigheter gäller även för invandrare, oavsett deras kulturella särdrag. I likhet med rättigheterna kan inte heller undantag från de rättsliga skyldigheterna göras med kulturskillnader som argument. Invandrare kan inte underlåta att följa lagen och samhällsnormerna av kulturskäl. Invandrare måste respektera de europeiska samhällenas demokratiska värderingar och följa demokratins spelregler för att integreras.

(1) Se kommissionens meddelande KOM(2000) 757 slutlig.

(2) Begreppet "invandring" omfattar i detta yttrande i vissa fall också etniska minoriteter.

1.7. Kulturaspekterna är mycket viktiga. Kulturell mångfald är något som kännetecknar det demokratiska och pluralistiska Europa, och invandringen från tredje länder bidrar stort till vår mångfald och berikar våra samhällen kulturellt. Kulturen kan inte betraktas som statisk utan bör ses som något som är i ständig utveckling och kan berikas från många olika håll. Med en sådan dynamisk syn på kulturens utveckling bör man integrera invandrarnas kulturella bidrag.

1.8. ESK vill alltså framhålla invandringens positiva bidrag till Europas kulturella utveckling och tar med kraft avstånd från alla fundamentalistiska resonemang om "risk för att kulturen blandas ut" eller "att försvara den europeiska kulturen mot främmande kultur". Dylika resonemang går stick i stäv mot principerna om demokratisk pluralism och skadar de europeiska samhällenas sociokulturella framåtskridande.

1.9. Integrationen hänger tätt samman med invandrings- och asylpolitiken. Invandringens integration är en process som måste inledas direkt. Därför är mottagandet i det nya landet viktigt, liksom vilka rättigheter invandrare eller asylsökande får direkt vid ankomsten. Invandring på olagliga vägar och svartarbete är hinder för integrationen. Därför är det viktigt att utarbeta en invandringspolitik som öppnar de lagliga vägarna in i ett land och ger en bred definition av invandrarnas rättigheter. Om dessa frågor har kommissionen utarbetat förslag till direktiv<sup>(1)</sup>, och kommittén har lagt fram yttranden<sup>(2)</sup> om dessa förslag.

1.10. Invandrare bör ha en positiv inställning och vara öppna för att integrera sig, och det är därför lämpligt att lära sig det nya landets språk och informera sig om lagar, seder och bruk.

1.11. Kunskaper i de språk som talas i mottagarlandet är grundläggande för invandrarnas integration, och de bör därför ges möjlighet att studera dessa språk.

## 2. EU-institutionernas arbete med integrationspolitik

2.1. I enlighet med fördraget om EU och de politiska ramar som lades fast under toppmötet i Tammerfors har

kommissionen efter ett intensivt politiskt arbete antagit ett antal lagförslag som kommittén ställer sig positiv till. I rådet går emellertid arbetet mycket långsamt och präglas av alltför restriktiva politiska resonemang. Europeiska rådet åtog sig under sitt möte i Laeken att anlägga en ny infallsvinkel på den gemensamma asyl- och invandringspolitiken och ge denna politik ny drivkraft. ESK hoppas att detta åtagande omsätts i konkreta framsteg inom rådet och i ett kraftfullt stöd för kommissionens initiativ.

2.2. Myndigheterna i EU:s medlemsstater har under de senaste årtiondena utvecklat olika former av integrationspolitik för invandrare. Utarbetandet av denna politik sinkades dock kraftig av att man i början trodde att invandringen bara var tillfällig.

2.3. Gemenskapsinstitutionerna har å sin sida också under flera år utarbetat politik för att främja invandrarnas integration. Detta arbete har utmynnat i initiativ för att hjälpa invandrare in på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet, och även i politik för att bekämpa rasism, främlingsfientlighet och diskriminering.

2.4. Kommissionen klargjorde redan 1994, i sitt meddelande<sup>(3)</sup> om invandrings- och asylpolitik, att integration borde vara en av de tre grundpelarna i invandringspolitiken (de två andra var att samarbeta med ursprungsländerna och att kontrollera migrationsflödena). I sitt meddelande<sup>(4)</sup> om den nya invandringspolitiken lade kommissionen fram förslag om social integration av tredjelandsmedborgare som bygger på lika rättigheter, en utveckling mot fri rörlighet, åtgärder för att förbättra den ekonomiska och sociokulturella situationen samt åtgärder mot främlingsfientlighet och rasdiskriminering.

2.5. Det har tagits många gemenskapsinitiativ inom detta område, men man kan särskilt nämna Integra-programmet, som handlade om att hjälpa grupper som riskerade social utslagning att komma in på arbetsmarknaden. Detta program möjliggjorde en rad projekt med inriktning på invandrare, och detsamma kan nu sägas om programmet Equal<sup>(5)</sup>, som har liknande målsättningar. Man måste också nämna den europeiska sysselsättningsstrategin, som fastställdes i Luxemburg 1997, eftersom den innehåller förslag om hur man skall motverka diskriminering på arbetsmarknaden.

<sup>(1)</sup> Se förslaget till direktiv om villkor för inresa och vistelse, EGT C 332 E, 27.11.2001, och förslaget till direktiv om flyktingstatus, EGT C 62, 27.2.2001.

<sup>(2)</sup> Se ESK:s yttrande som antogs den 16 januari 2002, och ESK:s yttrande i EGT C 193, 10.7.2001.

<sup>(3)</sup> Se kommissionens meddelande KOM(1994) 23 slutlig och ESK:s yttrande i EGT C 393, 31.12.1994.

<sup>(4)</sup> Se kommissionens meddelande KOM(2001) 757 slutlig och ESK:s yttrande i EGT C 260, 17.9.2001.

<sup>(5)</sup> Se ESK:s yttrande i EGT C 75, 15.3.2000.

2.6. Att motverka främlingsfientlighet och diskriminering är en mycket viktig aspekt av integrationsarbetet, och EU-institutionerna har också ägnat sig åt detta, särskilt efter det att Amsterdamfördraget trädde i kraft. Två direktiv har redan trätt i kraft, ett om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och ett om likabehandling i arbetet. Det finns också ett handlingsprogram för att utveckla detta. Sammanlagt utgör dokumenten en stadig bas för att utarbeta politik mot diskriminering. ESK är emellertid oroad över vissa medlemsstaters oförsvarliga förseningar med genomförandet i den nationella lagstiftningen.

2.7. Ett viktigt steg var att Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet inrättades 1997. Genom detta centrum skall EU utarbeta analyser och förslag som kan förbättra arbetet med att motverka rasism och andra former av diskriminering i hela EU.

2.8. Även om myndigheterna har valt att satsa på integration så är den politik som hittills har utarbetats klart otillräcklig. Invandrare diskrimineras fortfarande, vilket bland annat visas av deras svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Det finns bostadssegregation och segregation i andra delar av samhällslivet. På olika håll i Europa har det också uppstått konflikter mellan invandrare och andra befolkningsgrupper. Detta är några exempel på att tillräckligt ännu inte har gjorts på området.

2.9. Integrationspolitiken behöver drivkraft genom insatser från alla institutioner, såväl EU-institutioner som nationella, regionala och lokala myndigheter. Denna nya drivkraft måste också komma från det organiserade civila samhället om politiken skall bli verkligt effektiv. ESK vill gärna vara med och utarbeta den nya integrationspolitiken och förankra denna i Europas civila samhälle.

### 3. Integrationspolitik

3.1. Politiken för att integrera invandrare bör utformas av offentliga och privata institutioner med ett stort deltagande från de sociala organisationerna. Politiken måste syfta till att avskaffa hindren för invandrarnas tillgång till varor, tjänster och deltagande i vårt samhälle, arbete, bostad, grundutbildning, yrkesutbildning och högre utbildning etc.

3.2. Denna integrationspolitik måste också riktas till värdlandets övriga befolkning för att mildra den diskriminerande

inställning som kan finnas i samhället samt främja kommunikation och möten med invandrare, främja utbyte av kultur och kunskap om varandra och uppmuntra gemensamt deltagande i olika sociala sammanhang. Integrationspolitiken bör alltså omfatta åtgärder riktade såväl till invandrare som till övrig befolkning.

3.3. Integrationspolitik bör inte innebära att fokus ensidigt sätts på invandrarna. Det bör finnas offentliga åtgärder som särskilt riktas till invandrare, men de flesta åtgärderna bör gå ut på att invandrarna skall använda samma kanaler och tjänster som alla andra och få tillgång till det som samhället erbjuder på samma villkor som resten av befolkningen.

3.4. De politiska ansträngningarna för att integrera invandrarna bör återspeglas i en ökning av de offentliga förvaltningarnas budget. Man måste utarbeta handlingsplaner för integration på alla myndighetsnivåer – EU-nivå, nationell, regional och lokal nivå. Man bör medge att det som hittills har gjorts inte på långa vägar är nog, eftersom invandrarna i dag inte är tillräckligt väl integrerade. Denna önskan om större ansträngningar inom integrationspolitiken gäller inte bara medlemsstaterna utan också kandidatländerna.

3.5. ESK utarbetar för närvarande ett yttrande<sup>(1)</sup> om en öppen samordningsmetod för invandringspolitiken.

#### 3.6. Ett ramprogram för EU

3.6.1. För att främja en ny integrationspolitik krävs ett EU-initiativ som är så snabbt genomförbart och brett som möjligt och som integreras i alla gemenskapens politikområden. När det gäller EU måste kommissionen ta initiativ till att utarbeta ett brett ramprogram för att främja integration av invandrare och flyktingar. Programmet skall fungera som en drivkraft för att få övriga myndigheter på alla nivåer att förstärka sin integrationspolitik. Ramprogrammet bör ge utrymme åt bredast möjliga deltagande från det civila samhällets organisationer, och i detta sammanhang kan Ekonomiska och sociala kommittén spela en mycket viktig roll.

3.6.2. Den offentliga politiken måste omfatta allt från det första mottagandet av invandrare till ett fullständigt och effektivt likställande med övriga medborgare i fråga om rättigheter och skyldigheter. Detta innebär insatser inom en rad olika områden. Alla kan inte tas upp i detta yttrande, men några av de viktigaste områdena framhålls här:

<sup>(1)</sup> Se yttrandet "En öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik".



3.6.3. Vid det första mottagandet bör EU-länderna erbjuda förhållanden som gör det möjligt för invandrare att direkt börja integrera sig. I sitt yttrande<sup>(1)</sup> om förslaget till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet har ESK föreslagit att invandrare som kommer av ekonomiska skäl skall erbjudas gynnsamma villkor vid mottagandet. ESK har också analyserat mottagningsvillkoren för asylsökande<sup>(2)</sup>. Kommittén föreslår i sina yttranden att man vidtar åtgärder för att kunna erbjuda anständigt boende, rådgivning i rättsliga frågor som berör tredjelandsmedborgare, information på olika språk, språkkurser som är öppna för alla nykomna, orientering på arbetsmarknaden etc.

3.6.4. Tillträde till arbetsmarknaden är utan tvivel en grundpelare för integrationen, eftersom detta är en förutsättning för att komma in i många andra delar av samhällslivet. Sysselsättningspolitiken bör anpassas till den nya invandringspolitiken och hjälpa invandrare in på arbetsmarknaden<sup>(3)</sup>.

3.6.5. Bostaden och bostadsområdet visar hur det verkligen ligger till med den sociala integrationen eller bristen på sådan. På många håll visar bostad och bostadsområde skrämmande tydligt hur invandrarna har hamnat på botten av samhället, och det gäller inte bara nykomna invandrare utan också invandrare som bott i landet länge.

3.6.6. Full tillgång till utbildning, som skall erbjudas utan diskriminerande villkor och hålla hög kvalitet. Detta är en annan mycket viktig punkt för dagens och morgondagens integration av invandrare. Behöriga myndigheter skall med hjälp av lämpliga EU-instrument erkänna akademiska examina och yrkeskompetens som erhållits i ursprungslandet och i detta sammanhang undvika all slags diskriminering.

3.6.7. Hälso- och sjukvård och andra samhällstjänster bör vara tillgängliga för invandrare på samma villkor som för övrig befolkning. Det innebär att man måste komma till rätta med alla situationer som medför diskriminering och anpassa tjänsterna så att de kan komma alla till del.

3.6.8. Det behövs handlingsprogram på alla nivåer för att skydda invandrare mot rasism, främlingsfientlighet, våld och all slags diskriminering. De offentliga myndigheterna, företag, privata institutioner, arbetsmarknadens parter och hela det civila samhället måste delta i dessa program i förebyggande syfte. Det bästa sättet att slippa denna typ av sociala problem är att förebygga dem.

3.6.9. Myndigheterna och det civila samhällets organisationer borde se det som en av sina uppgifter att främja kulturmöten och den kulturella mångfaldens positiva värden i Europa. Den kulturella integrationen av första och andra generationens invandrare bör ske med respekt för värderingar och kulturtraditioner och med målsättningen att man i det nya landets samhälle skall se kulturblandning som en naturlig utveckling av kulturen.

3.6.10. Medborgardeltagandet bör ske genom mekanismer som står öppna för invandrare. Föreningsliv, kulturliv och annan liknande verksamhet bör vara tillgänglig för invandrare på samma villkor som för övrig befolkning. Detta mål bör eftersträvas på flera olika sätt. En sida av saken är att värdlandets organisationer måste välkomna invandrare. Grannföreningar, bildningsförbund, arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, partier och politiska organisationer, idrottsföreningar, yrkesföreningar och icke-statliga organisationer bör alla välkomna att invandrare deltar. Organisationerna bör därför se till att det inte finns en diskriminerande attityd inom den egna organisationen och även aktivt försöka få invandrare att gå med.

3.6.11. Vid olika medborgarevenemang, antingen det gäller kultur, idrott, religion eller helgdagar, bör man ta hänsyn till hur dagens befolkning är sammansatt och se till att invandrare inte av någon anledning skall känna sig hindrade att delta.

3.6.12. Den sociala ekonomins organisationer är mycket väl lämpade för integrationen av invandrare. Att invandrare kan delta på samma villkor som övrig befolkning öppnar för dialog och samspel.

3.6.13. Integration av invandrare kräver långvariga insatser för att undvika den utslagning och segregation som i dag har uppstått på många håll i Europa och som också drabbar andra och tredje generationens invandrare. I EU:s medlemsstater upplever många av dessa medborgare i vissa situationer diskriminering på grund av rasism och främlingsfientlighet.

(1) Se ESK:s yttrande som antogs den 16 januari 2002.

(2) Se ESK:s yttrande i EGT C 48, 21.2.2002.

(3) Se ESK:s yttrande om riktlinjer för sysselsättningspolitiken 2002, EGT C 36, 18.2.2002.

### 3.7. System för övervakning och utvärdering av resultaten

3.7.1. Tillsammans med ramprogrammet för EU bör man inrätta ett system för övervakning som gör det möjligt att löpande utvärdera integrationspolitikens resultat. Systemet bör byggas på både kvalitativa och kvantitativa indikatorer för att analysera resultaten. Det bör omfatta konkreta mål och handlingsplaner med rekommendationer till myndigheter och det civila samhället såväl på EU-nivå som i de enskilda medlemsstaterna.

3.7.2. Det system för övervakning och utvärdering som här föreslås bör ingå i den öppna samordningsmetod för EU:s invandringspolitik som rådet skall godkänna.

3.7.3. Det föreslagna systemet måste kunna omfatta aktivt deltagande från det civila samhällets organisationer, inte minst från Ekonomiska och sociala kommittén.

## 4. Det civila samhällets betydelse för integrationen

### 4.1. Arbete och arbetsrelationer

4.1.1. Tillräckliga ekonomiska resurser är en grundförutsättning för att inte hamna utanför i samhället. Arbete är det som vanligtvis ger ekonomiska resurser och möjlighet att utveckla yrkeskompetensen. Arbetet är också ett nav för de sociala kontakterna, antingen det rör sig om egenföretagande eller lönearbete.

4.1.2. För att uppnå integration är det grundläggande att ge invandrare tillgång till yrkesutbildning och arbete och den sociala trygghet som följer med detta. Det går emellertid inte att tala om integration på arbetsmarknaden så länge invandrare utsätts för diskriminering.

4.1.3. I allmänhet har invandrare större svårigheter än övrig befolkning både när det gäller att starta och driva företag och när det gäller att på lika villkor få tillträde till arbetsmarknaden och få ett bra arbete. Att få ett bra arbete är visserligen svårt för många andra sociala grupper och människor, men svårigheterna är ändå större för invandrare, eftersom inte bara de som saknar utbildning drabbas, utan även högt kvalificerade personer. Yrkesorganisationerna borde främja att invandrare får utöva sitt yrke på samma villkor som andra inom yrkesgruppen.

4.1.4. De offentliga institutionerna med ansvar för sysselsättning borde i samarbete med arbetsmarknadens parter tillämpa sådana kriterier som hjälper till att hantera migrationsströmmarna. Arbetsökande invandrare måste få veta att de skall anmäla sig hos arbetsförmedlingen. Fackföreningar och andra arbetslivsorganisationer kan spela en mycket viktig roll för att förmedla information om detta. I områden där invandrare har särskilt svårt att få arbete måste de offentliga institutionerna med ansvar för sysselsättning kunna vidta särskilda åtgärder för att stoppa diskrimineringen och se till att alla kommer in på arbetsmarknaden.

4.1.5. Arbetsmarknadens parter har en stor del av ansvaret för att arbetsmarknaden fungerar, och de utgör en grundpelare i ekonomiska och sociala sammanhang inom EU. De har en viktig roll att spela när det gäller att främja integration av invandrare. Verkligheten på dagens arbetsmarknad är emellertid den att många invandrare diskrimineras eller har arbeten där arbetsregler och sociala trygghetsregler åsidosätts.

4.1.6. Arbetsmarknadens parter måste ta sitt ansvar för invandrarintegrationen i samband med kollektivförhandlingar och arbetsrelationer. De skall därför arbeta för att all direkt eller indirekt diskriminering undviks i kollektivavtal, arbetsregler och praxis på arbetsmarknaden. Man kan diskrimineras bland annat på grund av kön, etniskt ursprung, nationalitet, kultur, religion eller ålder, och invandrare samlar ofta en hel rad av dessa diskrimineringsfaktorer.

4.1.7. Ekonomiska och sociala kommittén föreslår att arbetsmarknadens parter inom ramen för den sociala dialogen i EU och med bibehållen obundenhet diskuterar om det behövs sociala avtal och initiativ som kan främja integration av invandrare genom att förbättra arbetsrelationer och arbetsförhållanden och stoppa all diskriminering.

4.1.8. Man måste alltid ta hänsyn till att medlemsstaterna har olika system för kollektivförhandlingar, arbetsrelationer och social trygghet, men arbetsmarknadens parter måste ändå driva på invandrarnas integration på arbetsmarknaden genom utvärderingar och förhandlingar på de olika nivåerna (nationell och regional, inom olika sektorer och på företagsnivå).

4.1.9. Fortbildning är ett grundläggande instrument för att främja verklig jämställdhet på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter bör stärka sina insatser för att ge invandrare tillgång till utbildning på samma villkor som övrig befolkning. Invandrare som inte kan det nya landets språk har extra svårt att få tillgång till utbildning och arbete, och därför krävs särskilda insatser för utbildning av invandrare som endast talar andra språk.

4.1.10. Många invandrare stöter i dag på fler hinder än andra när de vill göra karriär. Därför bör arbetsmarknadens parter inom olika områden arbeta för att karriärmöjligheter och löneutveckling skall vara lika för alla.

4.1.11. Det ramprogram för EU som här föreslås för integration av invandrare bör omfatta mål och insatser som riktas särskilt till arbetsmarknadens parter, och det vore lämpligt om dessa parter också deltog i programmet.

4.1.12. I de riktlinjer för sysselsättningen<sup>(1)</sup> som varje år utarbetas genom den öppna samordningsmetoden bör man införliva dels kriterier för att hantera migrationsströmmarna, dels mål och insatser för att främja att invandrarna integreras genom att få tillträde till arbetsmarknaden.

## 4.2. Lokalsamhället

4.2.1. Många gånger lever invandrare i förslumrade stadsgetton som helt försummas av myndigheterna. Detta är en form av social marginalisering som dessvärre förekommer på många håll i unionen, och som leder till åtskilliga problem. Man kan tala om getto då ett stort antal människor från samma land eller kultur lever i ett av samhället försummat bostadsområde, med förslumning och sociala problem. Ett getto uppstår inte på grund av mängden människor från ett och samma land eller kultur, utan till följd av bristande offentligt underhåll och diskriminering vad gäller tillgången till offentliga medel och tjänster, samt sociala och medborgerliga samhällsrättigheter.

4.2.2. Invånarna i dessa områden tvingas leva under svåra levnadsvillkor med ojämlikhet och diskriminering. Därför måste ett av de viktigaste målen för myndigheter och det civila samhället i Europa vara att invandrare skall integreras socialt i samhället.

4.2.3. Invandrare bör mantalsskriva sig där de bor, för i och med denna administrativa handling får de vissa medborgerliga rättigheter och skyldigheter som innebär ett första steg mot integration.

4.2.4. I flera europeiska samhällen finns det medborgarorganisationer som samarbetar med de lokala myndigheterna för att förbättra människors livskvalitet och för att främja goda relationer grannar emellan. Organisationerna ser olika ut beroende på traditionen i landet, men de spelar en viktig roll i egenskap av civil samhällsorganisation på lokal nivå.

4.2.5. Det är viktigt att dessa organisationer är öppna för invandrare, så att deras bekymmer, problem och synpunkter återspeglas i verksamheten. Målet bör vara att samtliga invånare, även invandrare, aktivt skall delta i lokalsamhället på lika villkor. De ideella sociala föreningarnas verksamhet, där invandrare samverkar med andra medborgare, spelar en mycket viktig roll för den sociala integrationen.

4.2.6. På många orter har invandrare stora svårigheter att hitta en lämplig bostad. Det händer att de tvingas trängas i undermåliga bostäder i perifera och förslumrade förorter. Det är myndigheternas, framför allt de lokala myndigheternas, ansvar att hjälpa dessa människor att hitta en lämplig bostad. Av denna anledning måste lokala myndigheter förfoga över bostäder och statliga bidrag för att bekosta hyran åt behövande personer (infödda eller invandrare) på lika villkor och utan någon form av diskriminering. Förutsättningarna för social integration är en bra stadsförvaltning och en effektiv bostadspolitik.

4.2.7. Det händer att hyresvärdar nekar invandrare bostad, vilket är ett tydligt och förkastligt uttryck för främlingsfientlighet och rasism. De lokala myndigheterna måste ta krafttag mot sådana beteenden, som ytterligare försvårar invandrarernas möjlighet att hitta en bostad.

4.2.8. Om invandrare skall kunna integreras i samhället måste de få ett bra mottagande och inte, som i vissa fall, mötas av misstro och förutfattade meningar från grannar, vilka ibland även är avståndstagande och ger uttryck för främlingsfientliga åsikter. Åtskilliga organisationer för mänskliga rättigheter som arbetar för att förbättra samhällets mottagande av invandrare utför ett oerhört viktigt arbete för solidaritet och social integration. Dessa organisationer sprider även information bland lokalbefolkningen för att få bukt med den främlingsfientlighet som ibland kan förekomma. De informerar även invandrare om deras rättigheter och skyldigheter i det nya värdssamhället.

4.2.9. Myndigheterna bör vid utarbetandet och utvärderingen av sina integrationsprogram konsultera dessa organisationer, som representanter för det civila samhället. Vidare bör de stödja deras verksamhet.

<sup>(1)</sup> Se ESK:s yttrande i EGT C 36, 18.2.2002.

#### 4.3. Utbildningssystemet

4.3.1. I vårt samhälle utgör utbildningssystemet en möjlighet till kunskap och färdighet för alla barn, men är också den plats där man lägger grunden för och utvecklar barnens socialisation och medborgaranda, och där sociala och kulturella värden förmedlas. Dessutom är skolan viktig ur politisk synvinkel, genom att den kan verka som ett redskap för att främja lika möjligheter.

4.3.2. För att lyckas med den sociala integrationen är det av yttersta vikt att barn till invandrare har tillgång på lika villkor till utbildningssystemet redan från förskolenivå. Emellertid stöter barn till invandrare många gånger på svårigheter när det gäller studiemöjligheter på lika villkor, och utsätts för diskriminering genom att exempelvis förpassas till sämre skolor med undermålig skolmateriel, eller genom diskriminerande behandling från lärare och andra elever. Myndigheterna bör utarbeta lämpliga politiska strategier för att sådana oacceptabla situationer inte skall förekomma inom EU:s demokratier. Även utbildningssystemet med sina organisationer och föreningar fyller en mycket viktig plats i denna fråga.

4.3.3. Det är viktigt att särskilt uppmärksamma invandrarkvinnors tillgång till utbildning. Språket, kunskap om mänskliga, medborgerliga och sociala rättigheter i det nya landet samt yrkesutbildning är alla grundläggande faktorer för att invandrarkvinnor och deras familjer skall integreras socialt i samhället, särskilt som kvinnornas utbildning ofta får en mångdubblande effekt.

4.3.4. Lärarnas fackförbund och andra lärarföreningar, näringslivet och frivilligorganisationer bör arbeta för att utbildningssystemet skall erbjuda lika möjligheter för samtliga barn, oavsett ursprung, etnisk tillhörighet eller religionstillhörighet, språk eller kultur. Vidare skall de tillsammans med myndigheterna se till att utbildningssystemet står för värderingar som tolerans och mångfald.

4.3.5. Man bör även gå igenom all utbildningsmateriel för att försäkra sig om att det inte förekommer nedvärderande uttalanden om invandrare eller andra, om än subliminala, uttalanden som direkt eller indirekt är rasistiska eller främlingsfientliga till sitt innehåll, samt andra nedsättande värderingar om andra kulturer.

4.3.6. Vidare spelar föräldraföreningar en mycket viktig roll för samhällets engagemang i skolverksamheten, eftersom de kan bidra till att invandrabarn integreras i samhället och behandlas jämlikt inom utbildningssystemet. Dessa organisationer bör uppmuntra invandrare att delta i verksamheten för att där kunna få hjälp att hantera sin oro och sina barns problem.

4.3.7. Ett av de svårare problemen för invandrabarn under skolgången är övergången till yrkesutbildning och universitet. Myndigheter och organisationer som representerar det civila samhället bör arbeta för att undanröja dessa hinder, och anta strategier som kan leda till verklig jämlikhet inom utbildningssystemet.

4.3.8. En viktig del av den sociala integrationspolitiken är vuxenundervisning inom ramen för utbildningssystemet. Myndigheter, organisationer för mänskliga rättigheter samt organisationer som verkar inom utbildningssystemet bör föra ett intensivt samarbete för att samtliga invandragrupper skall erbjudas möjlighet till utbildning.

4.3.9. Invandrarans modersmål är av stort kulturellt värde för både användaren och värdlandet, varför myndigheterna bör uppmuntra undervisning i och användning av detta inom utbildningssystemet. Det är en stor fördel om det finns avtal med ursprungslandets myndigheter om att främja dess språk och kultur.

#### 4.4. Sjukvårdstjänster och andra samhällstjänster

4.4.1. Inom EU utgör rätten till sjukvård och vissa andra tjänster och sociala förmåner en del av det gemensamma regelverket, och måste följaktligen uppfyllas av myndigheterna inom ramen för respektive medlemsstats hälsovårds- och socialförsäkringssystem. Invandrare har samma rätt till sjukvårdstjänster och andra tjänster och sociala förmåner som övriga medborgare, och får inte utsättas för någon form av diskriminering. Om en person ställs utanför sjukvårdssystemet och inte har tillgång till de tjänster som han eller hon behöver, skall det ses som diskriminering och social utestängning.

4.4.2. I arbetet med att eliminera de diskriminerande hinder som många gånger gör det svårare för invandrare att få tillgång till samhällets tjänster spelar yrkes- och konsumentssammanslutningar samt frivilligorganisationer en mycket viktig roll.

4.4.3. Det förekommer att invandrare inte vet att de har rätt till vissa samhällstjänster. Vidare vet de många gånger inte hur reglerna fungerar. Nationella, regionala och lokala myndigheter bör genom kampanjer på de aktuella språken informera invandrare om hur sjukvårdssystemet och andra tjänster fungerar. Invandrarföreningar, frivilligorganisationer och andra organisationer som representerar det civila samhället inom nämnda område bör samarbeta med myndigheterna i dessa informationskampanjer.



4.4.4. Det finns i medlemsstaterna ett flertal föreningar, religiösa samfund och frivilligorganisationer som verkar för att främja sjukvård och andra samhällstjänster. Dessa organisationer bör välkomna invandrare som medlemmar, och även utarbeta program för hur man skall underlätta tillgången till samhällstjänster för invandrare. Vidare bör de verka för att det inom tjänsterna skall finnas specialutbildad personal som vid behov kan ta emot invandrare. Det kan i vissa fall även bli aktuellt med utbildningskampanjer i hälsovårdsfrågor för invandrare.

4.4.5. Ovan nämnda föreningar och frivilligorganisationer bör verka för att myndigheterna, vid utformningen av sjukvårdstjänster och andra samhällstjänster, skall beakta invandrararnas särskilda behov och anpassa tjänsterna till dem i den utsträckning som behövs, framför allt vad gäller frågor som språkproblem mellan personal och kund, men även kulturella och religiösa aspekter.

4.4.6. Fackföreningar och andra yrkesorganisationer för offentliganställda bör aktivt delta i utformningen av program för att närma sjukvården och andra samhällstjänster till invandrare. Vidare bör de anställda vidareutbildas för att samhällstjänsterna skall bli mer lättillgängliga för invandrare.

4.4.7. Myndigheter och organisationer som representerar det civila samhället bör genomföra omfattande kampanjer i syfte att informera invandrare om befintliga sjukvårdstjänster och andra samhällstjänster, samt om hur dessa fungerar, så att invandrare får tillgång till dem på samma premisser som resten av befolkningen.

#### 4.5. *Religiösa institutioner och organisationer*

4.5.1. Förutom att religionen skapar individuella trossystem med gemensamt utövande ger den också upphov till en rad regler om uppförande och moral som i mycket påverkar människors liv, framför allt dem som är medlemmar i olika religiösa samfund. Många gånger främjar religiösa institutioner och organisationer verksamhet och värderingar med humanistisk och solidarisk inriktning, vilket skapar större delaktighet hos medborgarna och underlättar integrationen av invandrare.

4.5.2. I vissa fall kan emellertid fundamentalistiska och intoleranta religionsuppfattningar öka främlingsfientlighet och utanförskap. I Europas historia finns flera exempel på detta som vi inte får glömma. Religiösa institutioner och organisationer bör se till att det inte förekommer diskriminerande attityder, särskilt inte på religiös grund.

4.5.3. Det finns ett stort antal humanistiskt och utbildningsinriktade organisationer och institutioner som representerar olika religioner och kyrkor, och som verkar inom skilda sociala områden i samhället. Dessa organisationer och institutioner bidrar i stor utsträckning till integrationen av invandrare i samhället.

4.5.4. Dessa organisationer och institutioner bör genomföra kampanjer bland sina medlemmar samt samarbeta med myndigheter och andra organisationer från det civila samhället för att förbättra relationerna mellan människor med olika religiös och kulturell bakgrund. Vidare bör de öka samarbetet mellan olika kyrkor och trosbekännelser.

#### 4.6. *Idrottsföreningar*

4.6.1. I dag står idrott för mer än bara fysisk aktivitet. Framför allt vid folksporter står idrotten många gånger för en grupptillhörighet och skapar referensramar för barn och ungdomars beteende.

4.6.2. Även om det bland idrottfans kan finnas rasistiska, främlingsfientliga och våldsamma grupper som måste bekämpas, är det viktigt att understryka att man inom den europeiska idrotten i dag utför ett mycket viktigt arbete för etnisk och kulturell jämlikhet samt för att främja social integration.

4.6.3. Föreningar, institutioner och sponsorer inom de stora folksporterna måste vara mycket tydliga i sina ställningstaganden mot främlingsfientlighet och rasism, och utestänga alla extremistiska grupper. Vidare måste de socialt ta avstånd från sådant uppförande, och genom kraftfullt agerande och tydliga riktlinjer arbeta för jämlikhet. Med tanke på idrottsverksamhetens enorma sociala genomslagskraft måste de ta sitt ansvar.

4.6.4. Samtliga större europeiska idrottsorganisationer eller föreningar som representerar så kallade folksporter bör, utöver att följa befintliga regelverk, utarbeta en etisk uppförandekodex i syfte att undanröja uppfattningar och grupper ur de egna leden som kränker andra människors värdighet, och istället uppmuntra ett humanistiskt och integrationsfrämjande förhållningssätt gentemot andra människor.

4.6.5. Vidare bör man försäkra sig om att invandrare eller personer från etniska minoriteter får delta i idrottslag eller föreningar utan att diskrimineras eller utestängas från vissa aktiviteter.

#### 4.7. *Organisationer för mänskliga rättigheter och medborgerliga rättigheter*

4.7.1. Det finns i medlemsstaterna åtskilliga sammanslutningar och organisationer som arbetar för att försvara de mänskliga och medborgerliga rättigheterna. Flera av dessa organisationer har lång erfarenhet av kampen för social jämlikhet och medborgerliga rättigheter.



4.7.2. Invandrare i europeiska länder stöter i dag på allt större problem när det gäller mänskliga och medborgerliga rättigheter, varför nämnda sammanslutningar och frivilligorganisationer sedan en tid tillbaka inbegriper denna fråga i sin ideologi och verksamhet.

4.7.3. Särskilt viktiga är de organisationer som kämpar mot rasism och främlingsfientlighet. De utför ett mycket viktigt arbete på flera områden, exempelvis genom att uppmärksamma brott mot de mänskliga rättigheterna, informera och främja social mobilisering. Det är viktigt att lyfta fram deras förebyggande arbete mot rasistiskt beteende. Rasism och främlingsfientlighet förekommer även bland personer med invandrabakgrund, t.ex. andra- eller tredje generationens invandrare, vilket är ett stort misslyckande för integrationspolitiken.

4.7.4. När myndigheter och andra organ utarbetar integrationspolitiska strategier bör de rådfråga de organisationer som arbetar med sådana frågor och uppmana dem att delta i motsvarande program.

#### 4.8. *Invandrarföreningar*

4.8.1. Det finns även olika invandrarföreningar med skiftande verksamhet – stöd för nyanlända invandrare, kulturell eller religiös verksamhet – som spelar en viktig roll för den sociala identiteten samt för att underlätta den sociala integrationen.

4.8.2. Myndigheter och organisationer som representerar det civila samhället bör samarbeta med invandrarföreningar, eftersom de spelar en viktig medlarroll och fungerar som en kanal för informationsspridning till invandrare.

4.8.3. Invandrarföreningarna bör föra upp social integration på sin dagordning och även fungera som samarbetsnätverk.

#### 4.9. *Kvinnoorganisationer*

4.9.1. Särskilt viktiga är de kvinnoorganisationer som arbetar för jämställdhet. Det händer ofta att invandrarkvinnor stöter på särskilda svårigheter när det gäller tillgång till arbetsmarknaden, utbildning och samhällstjänster, samt när det gäller grundläggande rättigheter. Därför är det särskilt viktigt att man från myndigheternas sida uppmärksammar och stöttar kvinnoorganisationer.

4.9.2. Vidare spelar kvinnorna en särskilt viktig roll vid den sociala integrationen, dels när det gäller att övervinna de speciella motgångar de stöter på, dels för att de som kvinnor har större möjlighet att föra över sådana värderingar till sina barn som möjliggör en social integration samtidigt som den ursprungliga kulturen bevaras.

#### 4.10. *Massmedia*

4.10.1. I dagens samhälle är massmedia de viktigaste överförarna av inte bara information, utan av värderingar och socialt beteende, samt moraliska och politiska uppfattningar. Det förekommer att man inom media agerar sensationslystet, föga trovärdigt och oansvarigt i samband med invandrarfrågor.

4.10.2. Emellertid gör de flesta medier och yrkesverksamma inom området ett gott arbete, och bidrar positivt till allmänhetens uppfattning om integrationsfrågor. Men det finns trots allt medier som spår på människors farhågor och oro, vilket leder till ökad främlingsfientlighet och rasism.

4.10.3. De stora medierna bör se det som sin uppgift att respektera yttrandefriheten och att representera det demokratiska systemet, samt tala mot rasism och främlingsfientlighet, och för en integration av invandrare i samhället.

4.10.4. Massmedia bör samarbeta med olika myndigheter i kampanjer för att öka medborgarnas toleransnivå, den kulturella mångfalden samt jämlikheten.

#### 4.11. *Politiska partier*

4.11.1. Att de politiska partierna enas om lika rättigheter och social integration när det gäller invandrare är oerhört viktigt för att resten av samhället skall kunna göra detsamma. Vidare måste de politiska partierna visa att de är positivt inställda till integration, framför allt under valkampanjerna.

4.11.2. Det avtal om att förebygga rasism och främlingsfientlighet som unionens politiska partier undertecknade i Utrecht utgör en alldeles utmärkt ram, som bör tillämpas på nationell, regional och lokal nivå.

4.11.3. Genom att personer med invandrabakgrund eller från etniska minoriteter engagerar sig i politiska partier eller rörelser kan man förhindra olika former av diskriminering inom den egna rörelsen. De politiska partierna bör själva vidta åtgärder för att öka antalet invandrare som engagerar sig politiskt eller står med på vallistorna, framför allt på lokal nivå.

## 5. Lika rättigheter och skyldigheter. Medborgarskap och rösträtt

5.1. För att Europeiska unionen i enlighet med besluten i Tammerfors<sup>(1)</sup> skall utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, är det av yttersta vikt att medborgare från tredje land som är varaktigt och lagligen bosatta i en medlemsstat behandlas rättvist. Därför krävs en integrationspolitik som ger dessa personer i stort sett samma rättigheter och skyldigheter som resten av unionens medborgare.

5.2. I ett demokratiskt system är det oacceptabelt att ett stort antal invandrare har sämre rättigheter än övriga medborgare. Därför är det rimligt att förvärvandet av de rättigheter och skyldigheter som de övriga medborgarna har sker successivt i samband med att den invandrade personen vistas i den medlemsstat där han eller hon fått uppehållstillstånd, men att total likställdhet uppnås efter en viss tid.

5.3. Kommissionens förslag om ställningen för varaktigt bosatta<sup>(2)</sup> utgör ett viktigt steg i denna riktning. Denna ställning skall erhållas efter fem års vistelse i landet, och skall då ge rättigheter som är att jämställa med de som unionens medborgare innehar, däribland rätten till fri rörlighet för personer och rätten att fritt bosätta sig inom unionen. I sitt yttrande<sup>(3)</sup> ger Ekonomiska och sociala kommittén sitt stöd till dessa synpunkter i direktivet, men föreslår vissa ändringar. När detta direktiv antas har man tagit ett viktigt steg i rätt riktning, men ännu inte uppnått lika rättigheter.

5.4. Rätten till medborgarskap i den medlemsstat där personen vistas innebär jämställda rättigheter och skyldigheter. Därför är det mycket viktigt att man inom den nationella lagstiftningen är öppen och demokratisk i sina förfaranden för att tilldela invandrare medborgarskap, samt att man är gynnsamt inställd till detta. I vissa länder har politiken under de senaste decennierna utvecklats i denna riktning, men i majoriteten av medlemsstaterna är väntetiderna fortfarande mycket långa och den byråkratiska proceduren onödigt invecklad. Lagar om rätten till medborgarskap ligger inom medlemsstaternas kompetensområde och borde även göra det i fortsättningen i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Det vore dock

lämpligt med en viss harmonisering av lagarna så att förfarandet för att få medborgarskap blev enkel i samtliga medlemsstater. Ur integrationssynpunkt är det mycket positivt med medlemsstater som tillåter dubbelt medborgarskap för personer som själva vill ha det.

5.5. Att uppnå likställda rättigheter och skyldigheter bör emellertid inte enbart bero på möjligheten att få medborgarskap i den medlemsstat man vistas i. För flertalet personer kan detta vara ofördelaktigt, eftersom de riskerar att förlora sitt ursprungliga medborgarskap. Det måste finnas andra möjligheter till likställdhet, förslagsvis ställningen för varaktigt bosatta. En sådan ställning måste innebära att statuskillnaden mellan att vara varaktigt bosatt eller medborgare i gemenskapen är minimal och inte påverkar viktiga delar av det sociala livet eller medborgarskapet negativt. Av denna anledning är det viktigt att det sker en utveckling av frågor som medborgarskap och rösträtt.

### 5.6. Medborgarskap i EU

5.6.1. Enligt artikel 17 och följande artiklar i EG-fördraget ersätter unionsmedborgarskapet inte det nationella medborgarskapet utan utgör ett komplement till detta. Det nationella medborgarskapet ligger inom medlemsstaternas kompetensområde. Kommissionen påpekar i sitt meddelande<sup>(4)</sup> att stadgan om grundläggande rättigheter rör sig mot ett "sambandsmedborgarskap" i EU för tredjelandsmedborgare som är bosatta i unionen.

5.6.2. Medborgarnas Europa kan inte omfatta ett andra Europa för icke-medborgare. De personer som är varaktigt bosatta inom unionen måste åtnjuta samma respekt och inom EU tillerkännas samma rättigheter och skyldigheter som de olika medlemsstaternas medborgare.

5.6.3. Det europeiska konventet innebär att en process har inletts för att reformera fördragen och utveckla en ny europeisk unionsmodell. Konventet skall analysera begreppet "medborgarskap i EU" och vilken funktion som stadgan om grundläggande rättigheter skall ges.

5.6.4. Förslaget om "sambandsmedborgarskap", som grundas på stadgan om grundläggande rättigheter och som kommissionen lägger fram i sitt meddelande från november 2000 om gemenskapens invandringspolitik, är ett sätt att föra de personer som är varaktigt bosatta i ett land ett steg närmare ett europeiskt medborgarskap. Förslaget kan emellertid inte få någon verkan på grund av att EG-fördraget saknar den rättsliga grund som krävs.

(1) Se Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors.

(2) Se förslag till direktiv EGT C 240 E, 28.8.2001.

(3) Se ESK:s yttrande i EGT C 36, 8.2.2002.

(4) KOM(2000) 757 slutlig.

5.6.5. Kommittén föreslår att man i konventet om reformen av fördragen beaktar möjligheten att medborgare från tredje land som är varaktigt bosatta inom unionen kan tilldelas EU-medborgarskap.

#### 5.7. Rösträtt

5.7.1. Ett övergripande förslag om likställdhet av rättigheter och skyldigheter, samt om social integration, måste även omfatta rösträtten. Rösträtten är av oerhörd vikt för den sociala integrationen, eftersom den markerar vilka personer som ingår i gemenskapen och vilka som står utanför. Att ingå i en gemenskap innebär en möjlighet att delta i valet av dess representanter och att även kunna bli vald till representant. Om en del av befolkningen inte har rösträtt innebär det till viss del en markering om att de inte ingår i samhället, vilket försvårar den sociala integrationen.

5.7.2. I vissa medlemsstater har medborgare från tredje land rösträtt i de lokala valen. Vidare har samtliga personer som är medborgare i någon av medlemsstaterna rätt att delta i valet till Europaparlamentet, trots att de bor i en annan medlemsstat än där de är infödda medborgare.

5.7.3. Kommittén föreslår att man i konventet om reformen av fördragen beaktar möjligheten att medborgare från tredje

land som är varaktigt bosatta inom unionen får rösträtt i lokala val och i valet till Europaparlamentet.

#### 6. EU:s ekonomiska och sociala kommitté

6.1. Som representant för det civila samhället kan Ekonomiska och sociala kommittén spela en mycket viktig roll vid utarbetandet och utvärderingen av europeiska lagstiftningsförslag till fördel för social integration av invandrare. Likaså kan ekonomiska och sociala råd och liknande institutioner i medlemsstaterna spela en mycket viktig roll inom det egna landet.

6.2. Ekonomiska och sociala kommittén kräver att få delta i samtliga forum och konferenser som övriga gemenskapsinstitutioner anordnar kring frågor som rör invandring. Vidare hoppas kommittén på ett mycket aktivt samarbete med kommissionen, rådet och Europaparlamentet i samtliga lagstiftningsförfaranden som rör frågor om invandring och asyl.

6.3. Ekonomiska och sociala kommittén planerar att tillsammans med kommissionen anordna en konferens om invandring och social integration under 2002, där medlemsstaternas Ekonomiska och sociala kommittéer, arbetsmarknadens parter, andra organisationer som representerar det civila samhället samt frivilligorganisationer som arbetar med frågor som rör social integration skall inbjudas till att delta. Vidare skall unionens övriga institutioner och organ delta i konferensen. Resultaten från konferensen kommer att bidra till utarbetandet av ett gemensamt ramprogram för att främja social integration av invandrare.

Bryssel den 21 mars 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS