

Europeiska gemenskapernas  
officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 241

fyrtiofemte årgången

7 oktober 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>392:a plenarsession den 17 och 18 juli 2002</b>	
2002/C 241/01	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om europeisk avtalsrätt" (KOM(2001) 398 slutlig) .....	1
2002/C 241/02	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagande av ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen (Tull 2007)" (KOM(2002) 26 slutlig – 2002/0029 COD) .....	8
2002/C 241/03	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Forskningsbehov för en säker och tillförlitlig energiförsörjning" .....	13

Pris: 30,00 EUR



(Fortsättning på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2002/C 241/04	<p>Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ramen för skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum", KOM(2001) 123 slutlig – 2001/0060 COD</li> <li>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande av flygtrafiktjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet",</li> <li>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om planering och användning av det gemensamma europeiska luftrummet", och</li> <li>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kompatibiliteten hos det europeiska nätet för flygledningstjänst" (KOM(2001) 564 slutlig – 2001/0235–0237 COD) .....</li> </ul>	24
2002/C 241/05	<p>Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av gemensamma regler om kompensation och assistans till flygpassagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar" (KOM(2001) 784 slutlig – 2001/0305 COD) .....</p>	29
2002/C 241/06	<p>Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen" (KOM(2002) 8 slutlig – 2002/0014 COD) .....</p>	33
2002/C 241/07	<p>Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om beviljande av ekonomiskt gemenskapsstöd till förbättring av godstransportsystemets miljöprestanda" (KOM(2002) 54 slutlig – 2002/0038 COD) .....</p>	37
2002/C 241/08	<p>Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om kontroll av slutna radioaktiva strålkällor med hög aktivitet" (KOM(2002) 130 slutlig) .....</p>	46
2002/C 241/09	<p>Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning och export och import av farliga kemikalier" (KOM(2001) 803 slutlig – 2002/0026 ACC) .....</p>	50
2002/C 241/10	<p>Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 2081/92 om skydd för geografiska beteckningar och ursprungs-beteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel" (KOM(2002) 139 slutlig – 2002/0066 CNS) .....</p>	57



<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2002/C 241/11	Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer" (KOM(2002) 85 slutlig – 2002/0046 COD) .....	62
2002/C 241/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 69/208/EEG om saluföring av utsäde av olje- och spånadväxter" (KOM(2002) 232 slutlig – 2002/0105 CNS) .....	64
2002/C 241/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Sammanhållningspolitikens framtid inför utvidgningen och övergången till en kunskapsbaserad ekonomi" .....	66
2002/C 241/14	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Direktbeskattning av företag"	75
2002/C 241/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagande av ett gemenskapsprogram för att förbättra skattesystemens funktionssätt på den inre marknaden (Fiscalis 2007-programmet)" (KOM(2002) 10 slutlig – 2002/0015 COD) .....	81
2002/C 241/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG när det gäller de särskilda reglerna för resebyråer" (KOM(2002) 64 slutlig – 2002/0041 CNS) .....	83
2002/C 241/17	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Integration av funktionshindrade i samhället" .....	89
2002/C 241/18	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 253/2000/EG om att inrätta den andra etappen av gemenskapens åtgärdsprogram för utbildning 'Sokrates'" (KOM(2002) 193 slutlig – 2002/0101 COD) .....	97
2002/C 241/19	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen – Anpassning till förändringar i arbetsliv och samhälle: en ny arbetsmiljöstrategi för gemenskapen 2002–2006" (KOM(2002) 118 slutlig) .....	100
2002/C 241/20	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om resultattavla för genomförandet av den socialpolitiska dagordningen" (KOM(2002) 89 slutlig) .....	104

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2002/C 241/21	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening" (KOM(2002) 225 slutlig – 1999/0258 CNS)	108
2002/C 241/22	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rumänien på väg mot anslutning" .....	110
2002/C 241/23	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Tjänster i allmänhetens intresse" .....	119
2002/C 241/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om: <ul style="list-style-type: none"> <li>— "Förslag till rådets förordning om anpassning av bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar genomförandebefogenheter som ges i rättsakter som rådet antagit enligt samtyckesförfarandet",</li> <li>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning av bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar genomförandebefogenheter som ges i rättsakter som Europaparlamentet och rådet har antagit enligt förfarandet i artikel 251 i fördraget",</li> <li>— "Förslag till rådets förordning om anpassning av bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar genomförandebefogenheter som ges i rättsakter som rådet antagit enligt samrådsförfarandet (kvalificerad majoritet)", och</li> <li>— "Förslag till rådets förordning om anpassning av bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar genomförandebefogenheter som ges i rättsakter som rådet antagit enligt samrådsförfarandet (enhällighet)"</li> </ul> (KOM(2001) 789 slutlig – 2001/0313 AVC – 2001/0314 COD – 2001/0315 CNS – 2001/0316 CNS) .....	128
2002/C 241/25	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om översynen av rådets förordning (EEG) nr 4064/89" (KOM(2001) 745 slutlig) .....	130
2002/C 241/26	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets rekommendation om tillämpning på egenföretagare av lagstiftningen om hälsa och säkerhet i arbetet" (KOM(2002) 166 slutlig – 2002/0079 CNS) .....	139
2002/C 241/27	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Utkast till kommissionens förordning om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt sysselsättningsstöd" .....	143



<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2002/C 241/28	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 1254/96/EG om en serie riktlinjer för transeuropeiska nät inom energisektorn" (KOM(2001) 775 slutlig – 2001/0311 COD) .....	146
2002/C 241/29	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Strategin för ekonomisk och social sammanhållning inom EU" .....	151
2002/C 241/30	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till rådets beslut om regler för företags, forskningscentras och universitets deltagande i genomförandet av Europeiska atomenergigemenskapens ramprogram (Euratom) 2002–2006" (KOM(2001) 823 slutlig/2 – 2001/0327 CNS) .....	160
2002/C 241/31	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador" (KOM(2002) 17 slutlig – 2001/0021 COD) .....	162
2002/C 241/32	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok: Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 – Vägval inför framtiden" (KOM(2001) 370 slutlig)	168
2002/C 241/33	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Sloveniens framsteg på vägen mot anslutning" .....	175
2002/C 241/34	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Översyn av strategin för den inre marknaden 2002: Att uppfylla löftena" (KOM(2002) 171 slutlig) .....	180

## II

(Förberedande rättsakter)

## EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

### Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om europeisk avtalsrätt"

(KOM(2001) 398 slutlig)

(2002/C 241/01)

Den 11 juli 2001 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 juni 2002. Föredragande var Daniel Retureau.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 114 röster för, 3 röster emot och 3 nedlagda röster.

#### 1. Mot en globaliseringsrätt?

1.1. Den internationella handelsrätten hänger samman med globaliseringen av handeln med varor och tjänster och har till uppgift att reglera förbindelserna mellan de olika parterna i internationella kommersiella och finansiella transaktioner samt vid tillhandahållandet av tjänster över nationsgränserna. Handelsavtal omfattas av dessa bestämmelser och avtal med transnationella inslag regleras i vissa fall även av särskilda konventioner. I Romkonventionen från 1980<sup>(1)</sup> om tillämplig lag på avtalsförpliktelser, som är tillämplig i EU:s alla medlemsstater, finns alla bestämmelser om konflikter mellan olika lagar samlade.

1.2. Handelsrätten är ett ännu ofullständigt rättsområde som är resultatet av mellanstatliga initiativ, t.ex. inom ramen för FN:s kommission för handelsrätt (Uncitral), och privata initiativ från handelsaktörer, jurister eller forskare från universitetsvärlden och andra experter som föreslår analyser och teoretiska lösningar eller regler, frivilliga principer och uppförandekoder.

1.3. Den internationella handelsrätten har varit föremål för ett intensivt forskningsarbete. Detta har först och främst

bedrivits av det internationella institutet för harmonisering av avtalsrätt (Unidroit, Rom) och på EU-nivå av kommissionen för europeisk avtalsrätt (Commission on European Contract Law), som under de senaste två åren har utarbetat en uppsättning principer och bestämmelser som syftar till att förena rättsprinciperna och rättspraxisen i de olika EU-länderna – framför allt den "kontinentala" lagstiftningen och brittisk common law – samt en expertkommitté (vars medlemmar i vissa fall sitter i flera kommittéer) som på uppdrag av parlamentet har utarbetat en studie om den nationella rätten i de olika länderna för att kartlägga de gemensamma principerna för europeisk avtalsrätt.

1.4. Parterna väljer om de vill tillämpa de ledande principer som dessa juristkommittéer eller branschorganisationer utarbetat. Dessa principer ingår i en sorts extra marknadslagstiftning som kan vara till nytta för avtalsparter och domare. Men i Europa uppstår ett problem när det gäller huruvida en nationell domare skall erkänna dessa privata koder i tolkningen av avtalsklausuler, eller när han skall klargöra parternas avsikter eller lösa en tvist, medan de utomstatliga bestämmelserna kan beaktas på annat håll, t.ex. inom ramen för Mexikokonventionen (CIDIP – interamerikanska konferensen om internationell privaträtt).

1.5. Det föreligger en motsägelse mellan å ena sidan principen om parternas avtalsfrihet och valfrihet i fråga om tillämplig lagstiftning, och å andra sidan de rättsliga ramar

<sup>(1)</sup> EGT C 27, 26.1.1998.

som den nationella domaren skall hålla sig inom, och många vänder sig därför till privata skiljedomare i tvister. Verkställandet av skiljedomar kräver dock inblandning av en nationell domare som skall bekräfta domen. I andra, mer sällsynta, fall kan den nationella domaren likt en högsta domstol kontrollera skiljedomarna, vilket också innebär en motsägelse. En lösning skulle kunna bestå i att de nationella domarna fick använda en enhetlig uppsättning europeiska principer och regler när parterna så önskade, för att tolka avtalsklausulerna eller som ett komplement vid behandlingen av snåriga eller av parterna förbisedda frågor.

1.6. Viktiga internationella konventioner på detta område har kommit till med hjälp av bl.a. Unidroits arbete och utformats under ledning av Uncitral.

1.7. Wienkonventionen från 1980 angående avtal om internationella köp av varor, som har ratificerats av ett stort antal länder och alla EU-länder utom Storbritannien, Portugal och Irland, utgör en fullständig och kompletterande rättslig ram som kan ersätta de nationella rättsramarna när parterna väljer detta för att reglera sina avtalsförbindelser. Denna konvention tillämpas i stor utsträckning i den internationella handeln med varor.

1.8. Upprättandet av avtal omfattar enligt denna konvention inte den fas som föregår avtalet, och de stater som ratificerar den kan välja att inte vara bundna av vissa delar i konventionen (upprättande av avtal, eller avtalets effekter). Konventionen består i huvudsak av ömsesidiga skyldigheter för parterna, som måste vara näringsidkare, varför bestämmelsernas räckvidd är begränsad. Konsumentavtalen omfattas alltså inte.

1.9. De avtal som gäller köp av varor är en viktig del av den internationella handeln, men de åtföljs i allmänhet av ett eller flera transportavtal (de flesta transporter sker till sjöss), försäkringsavtal för varorna etc.

1.10. Trots Uncitral's initiativ omfattar de ratificerade och gällande FN-konventionerna inte finansieringstjänster och andra tjänster, investeringar och försäkringar. Det finns dock en omfattande icke-bindande lagstiftning på dessa områden. WTO-regler och domsrätt för WTO:s tvistlösningsorgan håller också på att utvecklas på dessa områden, även om detta endast gäller stater och inte direkt berör privatpersoner.

1.11. Licenser och tekniköverföring, som ingår i vissa internationella avtal, omfattas först och främst av WTO-konventionerna om immaterialrätt (WIPO) och WTO:s avtal om immaterialrätt i samband med internationella handelsförbindelser (TRIPS-avtalen).

1.12. En internationell handelsrätt med universell tillämpning som överbrygger skillnaderna mellan de olika rättssystemen och kulturerna är fortfarande en utopi. Man kan konstatera att det är en lång väg kvar att gå genom att se på det låga antalet ratificeringar av internationella konventioner som hänför sig till väsentliga avtalsrättsliga frågor, vilka tas upp i bilaga II i meddelandet.

1.12.1. Man kan emellertid inte förneka de internationella aktörernas behov av en användbar, stabil och förutsägbar, universell ram som kan åstadkomma säkerhet och lojalitet i transaktionerna och respekt för bestämmelser och principer inom internationell offentlig rätt som ingår i de viktigaste internationella konventionerna och sedvanerätten (allmänna rättsprinciper såsom garantier för rätten till försvar, principen om god sed i kontrakt, respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande arbetslivsnormer). Ett sådant gemensamt regelverk skulle säkert vara förenligt med internationaliseringen av handelstransaktioner och avtalen för dessa transaktioner.

1.13. Det kan verka enklare att åstadkomma harmonisering på en viss regional eller lokal nivå, som ett alternativ eller ett steg mot en globaliserad ekonomilagstiftning som inte förfogar över någon suverän lagstiftningsinstans eller domstol som kan jämföras med de nationella domstolarna, även om detta tomrum håller på att fyllas av WTO och dess tvistlösningsorgan samt den internationella handelskammarens internationella skiljedomstol.

1.14. Kommittén vill uppmärksamma att avtalsrättsliga frågor i kandidatländerna och problem med eventuella oförenligheter inte tas upp i meddelandet. Den juridiska situationen i kandidatländerna bör behandlas i grönboken (eller vitboken) som kommissionen förbereder.

## 2. Harmonisering av avtalsrätten i Europa

### 2.1. Allmänna kommentarer

2.1.1. En harmonisering av avtalsrätten inom Europeiska gemenskapen har blivit ännu mer önskvärd på grund av den inre marknaden. De senaste tjugo åren har framträdande

jurister ägnat sig åt att utforma en europeisk avtalsrätt som förenar de "kontinentala" lagstiftningarna med det man brukar kalla engelsk common law, även om man med tanke på EG-rättens direkta tillämplighet och de färskare reformerna och statute laws om bl.a. civilrättsliga förfaranden och mänskliga rättigheter borde kalla den för Englands och Wales lagstiftning eller i enkelhetens namn engelsk lagstiftning. Situationen ser lite annorlunda ut i Nordirland och framför allt i Skottland, eftersom dessa länder har egna lagstiftningar och rättssystem (även om de lyder under det brittiska överhuset) och ett självständigt parlament med vissa lagstiftningsbefogenheter. Irland har också ett eget common law-system som fungerar inom ramen för en konstitution.

2.1.2. Liksom i USA, där det finns en enhetlig handelslag som kan utgöra en rättslig ram för parterna och domarna samtidigt som varje delstat har sin egen lagstiftning, finns det i Storbritannien vissa rättsliga skillnader inom ett och samma land. Att lagstiftningen är enhetlig framstår alltså inte som något absolut nödvändigt för den inre marknaden i dessa två fall. Det är även den situation som för närvarande dominerar på den inre marknaden, men utan att det finns någon övergripande lagstiftning. En sådan skulle i framtiden kunna ta formen av en gemenskapslagstiftning som blir resultatet av kommissionens arbete, med stöd av kommissionen för europeisk avtalsrätt och andra kommissioner som arbetar med samma frågor, när det gäller gränsöverskridande kontrakt som har upprättats inom ett ekonomiskt område som regleras av gemenskapsrätten.

2.1.3. Det gemensamma ekonomiska området utgör en gynnsam förutsättning för att skapa en enhetlig avtalsrätt inom gemenskapens ekonomiska område, eftersom de flesta länderna har en gemensam valuta och det finns en inre marknad. Kommissionen undrar dock – och frågar oss – om det är genomförbart och lämpligt att ta ett europeiskt initiativ inom en viktig gren av handelsrätten som i konsekvensens namn eventuellt behöver utvidgas till en gemensam lagstiftning om avtalsförpliktelser (som kan komma att omfatta civilrättsligt och straffrättsligt ansvar som går utöver det avtalsrättsliga ansvaret i vissa fall när ett avtal inte fullgörs eller fullgörs bristfälligt, eller när avtalsklausuler strider mot offentlig rätt).

2.1.4. Samtidigt som man tar hänsyn till hur det för närvarande ser ut i de olika berörda länderna, inklusive kandidatländerna, bör man uppmantra kommissionen att skapa en enhetlig lagstiftning som är tillämplig på alla slags avtal och alla avtalsparter, även slutkonsumenterna. En europeisk avtalsrätt skulle vara fullständigt motiverad med tanke på de gränsöverskridande avtalen.

2.1.5. Frågan är om det inte vore lämpligt att samtidigt komplettera den internationella och den europeiska lagstiftning som redan finns, och därvid använda denna lagstiftning som utgångspunkt och beakta de metoder och standardavtal som i stor utsträckning används av avtalsparter i internationella avtal, eftersom handeln inom och utanför Europa i stor utsträckning regleras av gemensamma bestämmelser och principer och många företag är verksamma inom båda områdena.

## 2.2. Befintliga inslag i den europeiska avtalsrätten

2.2.1. Man bör understryka den viktiga gemenskapslagstiftning som redan finns på det avtalsrättsliga området och som syftar till att harmonisera nationella avtalsrättsliga regler, antingen på ett direkt sätt eller ett mer indirekt. Denna lagstiftning finns förtecknad i bilaga I i meddelandet, och bilaga III ger en strukturerad bild av denna lagstiftning och av internationella obligatoriska åtaganden på det avtalsrättsliga området.

2.2.1.1. Man kan fråga sig om gemenskapen har befogenheter som gör det möjligt att utarbeta en europeisk avtalsrätt (om man tolkar detta begrepp i dess vidaste mening, så att det omfattar konsumenträtt och handelsrätt samt därmed sammanhängande förpliktelser och ansvar). Det råder dock inga tvivel om att gemenskapen i kraft av sina skyldigheter på konsumentskyddsområdet och behörigheten för genomförandet av den inre marknaden har en solid grund för att föreslå initiativ som rör gränsöverskridande avtal.

2.2.2. Den europeiska konsumenträtten är särskilt välutvecklad när det gäller varu- och tjänsteavtal, och omfattar ofta hela kedjan från erbjudande till civilrättsligt avtalsansvar. Säljarens informationskyldigheter (märkning och annan information) och produktansvar är exakta och detaljerade. Konsumentskyddet är numera föremål för en omfattande rättskorpus, även om den fortfarande är ofullständig på vissa områden (exempelvis konsumentkrediter och fastighetskrediter).

2.2.3. Vissa aspekter på avtalsförbindelser mellan näringsidkare behandlas i olika nationella lagstiftningar och i EG-rätten, nämligen garantier för den avtalspart som är svagast eller ekonomiskt beroende av den starkare parten. Liksom inom konsumenträtten är det fråga om att garantera ett förstärkt skydd för den mest utsatta parten och därmed uppnå den jämställdhet mellan avtalsparterna som är nödvändig för avtalsprincipen, en universalprincip i de liberala ekonomiernas avtalsrätt.



### 2.3. Problem som rör lagtexternas utformning

2.3.1. Dessa problem är många, både på gemenskapsnivå och nationell nivå. De juridiska texterna kan vara resultatet av politisk konsensus, deras ursprungliga stramhet kan bli lidande genom olika ändringar och formuleringarna är inte alltid tillräckligt tydliga.

2.3.2. På gemenskapsnivå ligger det i direktivens natur att man fastställer mål som skall uppnås, och därmed ger man utrymme för nationella rättsliga begrepp och tankegångar som ibland har olika innehåll i olika rättssystem. Texterna översätts till och från olika språk som vart och ett är bärare av en egen rättskultur, och kompromisserna leder ibland till vaga uttryck som kan få varierande tolkningar i de nationella lagstiftningarna. Detta riskerar att motverka den harmonisering som eftersträvas.

2.3.3. Det faktum att de flesta gemenskapstexterna har en sektorsinriktning kan göra att det enskilda landets inhemska lagstiftning blir mindre enhetlig, om de ändringar som följer av införlivandet leder till att bristfälligt samordnade sektorsspecifika bestämmelser överlappar varandra på ett lagstiftningsområde. När den inhemska lagstiftningen utformas kan samma problem uppstå som inom gemenskapslagstiftningen (ändringsförslag, kompromisser, vaga formuleringar som överlämnas åt läsarnas skarpsinnighet och domarnas tolkning eller bedömning).

2.3.4. Enhetlighetssträvandena överläts på akademiska arbeten på juridikens område, pedagogiska utläggningar av universitetsprofessorer eller uppsättningar med principer eller riktlinjer, såsom de som utarbetas av Unidroit och andra tillfälliga organ, eller genom rättspraxis som eventuellt kan inspireras av det akademiska arbetet.

2.3.5. Det vore önskvärt att de lagstiftande instanserna inom de parlamentariska institutionerna undersökte enhetligheten inom en sektor eller på ett område när bestämmelserna når ett visst antal, i syfte att samla, kodifiera eller förenkla dem, harmonisera bestämmelser med internationellt, europeiskt eller nationellt ursprung och ge dem en klar och tydlig språkdräkt, så att lagstiftningen verkligen blir tillgänglig för medborgarna. Alla medborgare är ju skyldiga att känna till lagen, men på grund av de många texterna är detta i dag en rättslig omöjlighet. Varje år offentliggörs tiotusentals sidor i

olika officiella tidningar, och en del av denna textmassa består av en mängd ändringar till tidigare texter som snarare borde tryckas i en ny konsoliderad version, så att den nya tillämpliga lagstiftningen blir begripligare. Kommittén har vid flera tillfällen påkallat en förenkling av texterna med tanke på dem som använder lagstiftningen <sup>(1)</sup>.

2.3.6. Rekommendationer eller ömsesidig information om bra metoder skulle också kunna bidra till att lagtexterna fick en bättre utformning.

2.3.7. Inom avtalsrätten ligger ansvaret för avtalsklausulernas tydlighet eller otydlighet på avtalsparterna, åtminstone när det gäller klausuler som inte är bindande, och på minst en av parterna när det är fråga om standardavtal. Direktivet om oskäligen villkor <sup>(2)</sup> har satt stopp för viss diskutabel verksamhet, särskilt vad gäller standardavtal. Tyvärr innehåller standardavtalen ibland formuleringar som är svårbegripliga för den andra parten, eller viktiga klausuler som är tryckta med ytterst liten stil. Grundläggande formella bestämmelser behövs för att skydda den svagaste parten.

### 2.4. Likheter och skillnader mellan instrument och institutioner

Dessa kommentarer ger möjlighet till ytterligare reflexion och insatser för att söka övervinna vissa juridiska svårigheter. De borde få tillfälle att utvecklas mer, t.ex. i samband med en vitbok eller grönbok som kommissionen har aviserat eller ett ytterligare lagstiftningsförslag.

#### a) Förenhetligande

- Fördrag (harmoniseringsklausuler på områden som ligger inom gemenskapens behörighet).
- Förordningar.
- Beslut.
- EG-domstolen (domar och förhandsavgöranden).
- Standardavtal och standardklausuler.

<sup>(1)</sup> EGT C 48, 21.2.2002; EGT C 125, 27.5.2002; CES 634/2002 fin.

<sup>(2)</sup> EGT C 116, 20.4.2001.

## b) Harmonisering

- Fördrag (harmoniseringsklausuler på områden med delad behörighet och pelare eller områden som i första hand är mellanstatliga eller nationella).
- Direktiv som direkt eller indirekt berör avtalsrätten (till exempel direktiv om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister eller om oskäliga villkor i avtal).
- Rekommendationer och resolutioner.
- Externa rättsliga begrepp införlivas i den nationella lagstiftningen (horisontellt införlivande). Risker finns att införlivandet blir ofullständigt, eller att vissa begrepp blir svårbegripliga eftersom de läggs "utanpå" och inte integreras i den nationella lagstiftningen.
- Internationella konventioner (vertikalt införlivande).
- Internationella eller regionala förslag till förenhetligande. Unidroit och kommissionen för europeisk avtalsrätt erbjuder enhetliga bestämmelser som avtalsparter, domare och skiljedomare kan använda som referensram.
- De internationella domstolarnas rättspraxis (få lösningar är relevanta för privaträtten, eftersom det huvudsakligen rör sig om mellanstatliga fall) och de europeiska rättsliga organens rättspraxis (förstainstansrätten, EG-domstolen och Europadomstolen).
- Doktriner, europeiska juristseminarier, kontinuerlig utbildning av jurister och yrkesverksamma inom handeln.
- Internationella skiljedomstolar (internationella handelskammarens lista och privata privatpraktiserande jurister). Eftersom skiljedomarna inte offentliggörs (om parterna så önskar kan de även vara konfidentiella) och inte får någon större uppmärksamhet från universitetsvärlden är det svårt att fastställa rättspraxisens räckvidd och att få tillgång och kunskap om dessa domar.
- Icke-bindande lagstiftning (den rättspraxis som utgår från de internationella organisationernas övervakningsorgan, uppsättningar med principer som fastställts av internationella och regionala branschinstitut eller mellanstatliga institut med inflytande på innehållet i avtal, tvistlösning etc.).

## c) Skillnader

- Fördrag: behörigheten är begränsad till vissa särskilda områden (konkurrens och konsumentfrågor).

- Rättslig (historisk och kulturell) pluralism och en mångfald av nationella rättsliga begrepp och begrepp i avtalen; skillnader inom privaträtten.
- Ökad mångfald inom rättsakterna, framför allt när det gäller avtal (handel med varor och tjänster via Internet, elektroniska signaturer, delad egendom, factoring etc.).
- Utbildning och rekrytering av domare, olika utbildnings- och erfarenhetskrav samt domsrätt för olika fall (allmänna domstolar, handelsdomstolar och förvaltningsdomstolar).
- Universitetsutbildning: kunskap om andra system, komparativ rätt samt internationell och europeisk privaträtt som del i utbildningarnas kärninnehåll. Denna faktor avgör om harmoniseringen främjas – eller hindras om denna undervisning saknas eller försummas.
- Utformningen av EG-texter: den redaktionella kvaliteten måste vara hög, vilket innebär tydlighet på alla språk, även om det naturligtvis är en försvarande omständighet att de termer som används och de sammanhang som termerna täcker uppfattas olika i de olika nationella rättssystemen. Det finns en risk att det uppstår en lagstiftning som kan tolkas på olika sätt i införlivandet och tillämpningen av bestämmelserna. I så fall blir EG-domstolens avgörande uppgift att spela en tolkande och enande roll. Men dess ingripande kan föregås av en period av rättslig ovisshet eller osäkerhet.
- Utarbetande av nationell lagstiftning, som kan få en lite annan innebörd än det lagstiftande EU-organet ursprungligen avsett, särskilt när det gäller införlivande av direktiv. Införlivandet kan leda till att landets rättsliga harmoni rubbas inom den del av den nationella lagstiftningen som delvis berörs av sekundärätten, eller att det uppstår en motsättning eller olika lösningar i de fall det lagstiftande organet har en restriktiv syn på införlivande och inte tar hänsyn till behovet av rättslig jämvikt mellan nationella bestämmelser som ändrats genom införlivandet och sådana som inte ändrats. Den nationella lagstiftningen kan på så vis bli komplexare och mindre sammanhängande.

2.5. Kommittén är oroad över faktumet att texterna ökar kontinuerligt och snabbt till sitt antal och ibland är onödigt komplicerade. Detta ger anledning till oro både för juristerna,

de företag som kan få stora utgifter på grund av denna ökning och de medborgare som bara har ofullständiga kunskaper om den gällande lagstiftningen.

2.6. Vid sidan av de bestämmelser inom offentlig rätt som är gemensamma för avtal och inte skiljer sig så mycket åt länderna emellan, utarbetas detaljerade lagstiftningsåtgärder inom avtalsrätten. Detta sker framför allt på konsumenträttens och arbetsrättens område, och syftet är att garantera att principen om likabehandling av parterna respekteras. Denna tolkning kan även tillämpas på andra typer av avtal, där en av parterna är svagare eller befinner sig i underläge gentemot den andra (den starkare parten), exempelvis vid underleverans, franchising och exklusiv distribution.

2.7. Principen om likabehandling är grundläggande för den primärrätt som har legat till grund för införandet av många texter mot diskriminering, och den har haft ett stort inflytande när en europeisk avtalsrätt successivt har skapats. Den genomsyrar hela sekundärrätten och kan utgöra en ytterligare motivering till gemenskapens lagstiftningsinitiativ.

2.8. När det gäller gemenskapens konsumenträtt genomsyras alla EU-texter med rätta av tanken att konsumenterna befinner sig i ett underläge gentemot säljarna – som är de starkaste parterna – och att de därför skall skyddas i tillräckligt hög grad.

### 3. Reflexioner och rekommendationer

3.1. I och med globaliseringen utvecklas en icke-bindande lagstiftning och huvudsakligen privata mekanismer för tvistlösning, framför allt mellan företag men ibland även mellan företag och stater i fråga om internationella ekonomiska avtal. Wienkonventionen från 1980 angående avtal om internationella köp av varor (CISG) erbjuder en kompletterande ram i en rättslig miljö som domineras av "avtalsparternas vilja" (som kan ge uttryck för ett styrkeförhållande på marknaden).

3.2. De lagstiftande avtalsparterna kan också välja domare, vilket givetvis sker inom den begränsning som avtalets effekter innebär (oftast en skiljedomare med i stort sett en domares befogenheter som har behörighet att fälla ett avgörande, eller mer sällan en domare från en nationell instans som kan verkställa beslutet genom att utdöma påföljder). Dessa fall, som i stor utsträckning regleras utan påföljder av internationella handelskammaren, rör i första hand transnationella företag

och sammanhänger med den nya internationella arbetsfördelningen och handelsutvecklingen, men allt oftare berörs även medelstora företag inom vissa näringsgrenar (internationella finanser, tjänster som är knutna till ny teknik, internationella värdepappersrörelser, internationell konsultverksamhet etc.).

3.3. De moraliska och sociala värderingarna i ett visst land har inte längre någon plats i rambestämmelserna eller de kompletterande bestämmelserna. Tendensen är att dessa värden får stå tillbaka för principerna om god tro och samarbete i avtal, principer som är mer universella och mindre bundna till en viss kultur eller ett visst samhälle och som endast rör avtalsparterna. Individualismen och självständigheten blir på så vis viktigare. De europeiska avtalsrättsliga principer som utarbetats av den tillfälliga kommissionen gäller inte den ekonomiska och sociala europeiska offentliga rätt som ändå finns, och de är inte förankrade i den suveräna rättsram som endast i begränsad utsträckning finns på EU-nivå.

3.3.1. Den blivande europeiska avtalsrätten bör inriktas på att undvika dessa blindskär och på att vara steget före, samtidigt som den förblir fast förankrad i de privaträttsliga principer som är gemensamma i samtliga medlemsstater, i den europeiska ekonomiska och sociala offentliga rätten och den sociala modellen, och genom att utnyttja nationella domare som skall ha kompetens att kontrollera dessa avtal och att lösa tvister på basis av den europeiska avtalsrättslagstiftningen.

3.4. Standardhandlingarna och den internationella handelsrätten blir mer och mer kända bland småföretagen, och de utnyttjas i allt högre grad i deras gränsöverskridande verksamhet. Det gäller att inte i onödan göra ingrepp i dessa relationer, utom för att förebygga potentiellt missbruk, och att inte skapa för många europeiska egenheter som kan innebära hinder för ekonomiska förbindelser mellan europeiska och icke-europeiska företag.

3.5. Kommittén bedömer att det är att föredra att utarbeta en enhetlig och generell europeisk avtalsrätt, exempelvis i form av en förordning. Det går då att undvika skiljaktigheter, men det kan förutsätta förseningar och kompletterande studier. Samtidigt bör man kunna stödja sig på de redan genomförda arbeten inom kommittéer och institutioner som redan nämnts och på gällande internationella regler och praxis.

3.6. Under en första etapp, på medellång sikt, kan parterna om de så önskar välja europeisk rätt som grundval för sitt avtal. Under en senare etapp, på längre sikt och efter utvärdering och eventuella justeringar, blir den europeiska avtalsrätten den gemensamma lagstiftningen, men parterna kan ändå välja annan rättstyp för att bibehålla principen om avtalsfrihet.

3.7. En europeisk avtalsrätt bör täcka fasen före själva avtalet, utformningen av kontraktet, giltighetsvillkoren, uppfyllande eller icke-uppfyllande av åtaganden, betalningssätt osv. Den kommer att bli referenstext för senare lagstiftningsförslag som på ett eller annat sätt berör avtalsfrågor. Utöver att den ger ett säkrare rättsläge kan den redan genom sin existens reducera vissa transaktionskostnader.

3.8. Samtidigt som de ger en grundval av rättsprinciper och regler som är tillämpliga på alla avtal, bör särskilda eller mer detaljerade klausuler avseende vissa avtal eller med koppling till konsumentskyddet föras in i utkastet till europeisk avtalsrätt.

3.9. Den nationelle domaren bör således lösa eventuella tvister på grundval av denna rätt om parterna bundit sig för den europeiska rättsnivån i sina avtal.

3.10. Mikroföretag och hantverksföretag, särskilt de som verkar på en marknad som är nästan helt begränsad till ett lokalt eller regionalt område, saknar de ekonomiska resurser

och specialkunskaper som krävs när de tillfälligtvis behöver skriva gränsöverskridande avtal. En europeisk avtalsrätt skulle ge dem möjlighet att planera ekonomiska förbindelser inom inre marknaden med större rättssäkerhet.

3.11. För konsumenterna innebär valet av europeisk avtalsrätt, om respektive nationell lagstiftning inte är tillämplig, en betydande garanti i fråga om rättssäkerhet i speciella gränsöverskridande operationer där nationell rätt inte är obligatoriskt tillämplig.

3.12. Kommittén delar helt och hållet kommissionens synsätt med avseende på att man skall undanta familjerätt och arbetsrätt. Dessa områden hänger intimt samman med rättstradition, historia och samhällsstruktur i var och en av medlemsstaterna. Vi anser ändå att gränsöverskridande arbetsavtal inte bör vara helt undantagna från resonemanget, eftersom de medför icke obetydliga problem med motstridiga lagar och befogenheter. Europeiska arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer skulle, om de anser det vara lämpligt, kunna behandla problemet och komma med förslag på området.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagande av ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen (Tull 2007)"**

(KOM(2002) 26 slutlig – 2002/0029 COD)

(2002/C 241/02)

Den 21 mars 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 juni 2002. Föredragande var John Simpson.

Vid sin 392:a plenarsession den 17 juli 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

**KORT SAMMANFATTNING**

a) Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens initiativ att utöka och effektivisera tullmyndigheternas arbete genom programmet Tull 2007. Målen är oklanderliga och de metoder som föreslås för att uppnå dessa mål är logiska.

b) EESK är dock medveten om att många svåra problem återstår att lösa för att tullmyndigheterna skall kunna arbeta effektivt, till exempel att åstadkomma en minskning av den oregistrerade handeln och att säkerställa den samarbetsnivå som krävs mellan medlemsstaterna.

c) Kommittén är särskilt angelägen om att programmet skall utnyttjas för att utveckla och stärka tullsystemen i kandidatländerna. Det är viktigt för dem som enskilda länder och för gemenskapen som helhet att tullinsatserna är samordnade inom hela EU efter utvidgningen.

d) De föreslagna åtgärdernas räckvidd är omfattande och nödvändig.

e) Det är helt logiskt att Tull 2007 är inriktat på att samordna och effektivisera tullarbetet, minimera risken för bristfällig efterlevnad och optimera tullpersonalens kompetens och utnyttjandet av personalresurserna. Med dessa prioriteringar kommer EU, medlemsstaterna och företagen att kunna dra fördel av att bedrägerierna minskar och att färre underlåter att betala tull. Huvudmålen med att stärka tullpolitiken är dock att främja ett konkurrenskraftigt företagsklimat, sysselsättningen och laglig handel.

f) EESK konstaterar att det i gemenskapen krävs samordnade insatser, normer, gemensamma kommunikations- och informationssystem, kontroller och utbildning för tullmyndigheter.

g) Eftersom detta är ett femårigt program måste det finnas en metod för att utvärdera framstegen på ett tidigt stadium och vid behov åtgärda eventuella brister.

h) En grundlig utvärdering bör göras i samarbete med medlemsstaterna utifrån objektiva kriterier och indikatorer som definieras innan programmet inleds. Kommittén hoppas att kommissionen kopplar de föreslagna åtgärderna till resultatmätningar som bygger på de förväntade resultaten av det förbättrade tullsystemets administrationsmetoder.

i) Kommittén välkomnar kommissionens avsikt att utforma en rad noggrant utvalda resultat- och effektindikatorer för att bedöma om programmålen uppfylls.

**1. Inledning**

1.1. Kommissionen har publicerat ett meddelande till Europaparlamentet och rådet med förslag om att förnya åtgärdsprogrammet för tullfrågor i gemenskapen under ytterligare fem år från 2002 till 2007.

1.2. Förslaget innebär att man förlänger det löpande programmet Tull 2002 <sup>(1)</sup>, som i sin tur utgör en förlängning av det tidigare programmet Tull 2000 <sup>(2)</sup> som inleddes 1996.

<sup>(1)</sup> EGT L 13, 19.1.2000.

<sup>(2)</sup> EGT L 33, 4.2.1997.

1.3. Kommissionen utvärderade i efterhand programmet Tull 2000 i ett tidigare meddelande<sup>(1)</sup>.

1.4. Kommissionen har senare publicerat en interimrapport med en förhandsutvärdering av genomförandet av programmet Tull 2002<sup>(2)</sup>.

1.5. Slutsatsen av dessa utvärderingar av de tidigare och nuvarande tullprogrammets funktion och resultat är att de på ett värdefullt sätt har förstärkt efterlevnaden av gemenskapens tullbestämmelser och förbättrat tullmyndigheternas effektivitet i hela EU.

1.6. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén antog i mars 1999 ett yttrande<sup>(3)</sup> om interimrapporten om åtgärdsprogrammet i Tull 2000<sup>(4)</sup>. Kommittén uttryckte där sitt allmänna stöd för principerna och de planerade åtgärderna.

## 2. Tull 2002 och det föreslagna programmet Tull 2007

### Tull 2002

2.1. I det nuvarande programmet Tull 2002 finns en kombination av åtgärder för att öka tullmyndigheternas effektivitet i gemenskapen.

2.2. Det utmärks bland annat av följande:

- Det inrättas en grupp för tullpolicyfrågor och en Tull 2002-kommitté med uppgift att sammanföra kommissionstjänstemän och tjänstemän från medlemsstaterna för att utveckla ett gemensamt synsätt på tullproblem och besluta om åtgärder för programmets genomförande.
- Bättre bedömningsmetoder i fråga om riskhantering och åtgärder för att bekämpa bedrägeri.
- Investeringar inom ramen för programmet för underhåll och fortsatt utveckling av befintliga IT-system samt utveckling av nya IT-system för att uppfylla nya krav på tullområdet.
- Utnyttjande av större IT-kapacitet för att understödja nya datorplattformar, t.ex. det gemensamma kommunikationsnätet och det gemensamma systemgränssnittet (CCN/CSI).

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 51 slutlig, 8 februari 2001.

<sup>(2)</sup> SEK(2001) 1329, 31 juli 2001.

<sup>(3)</sup> EGT C 138, 18.5.1999.

<sup>(4)</sup> EGT C 396, 19.12.1998.

— Dessa plattformar skall tillföras det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS) och dataspridningssystemet (DDS) som ger tillgång till information om gemenskapens integrerade tulltaxa (TARIC) och tullkvoter. Dessa databaser utnyttjas 2,5 miljoner gånger varje månad.

— Bättre tillämpning av tullnormer i hela gemenskapen.

— Bättre samarbete för att bekämpa varumärkesförfälskade produkter.

— Standardisering av olika aktiviteter för att understödja tullmyndigheterna, t.ex. laboratorier, produktsäkerhet, kemiska prekursorer och användning av röntgenskannrar.

— Externa åtgärder för att understödja kandidatländerna.

— Tjänstemannautbyten och närmare samarbete mellan tullmyndigheter, på samma sätt som inom Ralfh-projekten för de fem viktigaste hamnarna (Rotterdam, Antwerpen, Le Havre, Felixstowe, Hamburg), och användning av containerskannrar.

### Tull 2007

2.3. De befintliga programmen kommer att fortsätta inom Tull 2007, som enligt förslaget bör stärkas i vissa avseenden och tillföras nya inslag.

2.4. I ramverket för det nya programmet anger kommissionen de viktigaste politiska målen som motiverar förslagen. Målen är att

- främja sysselsättningen genom minskade kostnader för reglernas efterlevnad, vilket bidrar till ett konkurrenskraftigt företagsklimat,
- förbereda utvidgningen och, efter utvidgningen, underlätta de nya medlemsstaternas fullständiga integration, så att samtliga tullförvaltningar i den utvidgade gemenskapen kan fungera som om de vore en enda förvaltning,
- förbättra det skydd för konsumenterna och för gemenskapens ekonomiska intressen som tullen erbjuder<sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> KOM(2002) 26 slutlig, punkt 3 i motiveringen.

2.5. Huvudmålet är att gemenskapens tullagstiftning skall tillämpas på ett konsekvent och professionellt sätt av alla länder i gemenskapen. Tullverksamheten skall tillgodose gemenskapens behov på den inre marknaden (artikel 3.1a, ändrad av rådet). Tullverksamheten skall inte bara tillgodose behoven utan det är också viktigt att alla medlemsstater ökar samordningen på detta område.

2.6. Programmet Tull 2007 lägger ökad tyngdpunkt på datorisering, transiteringsreform, bättre riskanalys och kontroller på områden med stor risk för olaglig verksamhet, bättre förutsättningar för bedrägeribekämpning och tydligare normer som kandidatländerna kan rätta sig efter i sina förberedelser inför anslutningen.

2.7. Även om det primära målet är att öka effektiviteten inom medlemsstaternas tullmyndigheter skulle en sekundär effekt av förbättringarna bli ett bättre skydd för intäkterna till gemenskapens egna medel, vilket anges i artikel 3.1 d, ändrad av rådet. Detta bör också bidra till att höja standarderna inom tullförvaltningarna och till att varor som förs in i EU bättre uppfyller tullkraven.

2.8. Ett centralt inslag är att programmet skall syfta till att påskynda övergången till e-tull, med allt vad det innebär för effektiviteten och utvecklingen mot papperslösa system.

2.9. Dessutom är viktiga inslag praktiskt inriktat stöd och utbildning avseende alla aspekter av tullmyndigheternas tillämpning av gemenskapsbestämmelserna.

2.10. Dessa åtgärder bör bland annat att leda till lägre kostnader för att efterleva reglerna, vilket i sin tur bidrar till att tullkostnaderna inte blir för höga i förhållande till den totala vinsten. En annan fördel är att dessa åtgärder skall garantera att särskilt kraven på uppgifter för tulldeklarationerna blir mer standardiserade.

2.11. Programmets totala budget under fem år beräknas till 133 miljoner EUR, varav 18,8 miljoner EUR är öronmärkta för gemensamma åtgärder, med särskilt tillägg av metod- och resultatjämförelser (benchmarking). Ytterligare 79 miljoner EUR rör IT-investeringar och förbättringar, och 22,7 miljoner EUR skall investeras i sammankopplingen av kandidatländernas system med gemenskapens. Återstående 12,5 miljoner EUR går till övriga åtgärder.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens initiativ att utöka och förbättra tullmyndigheternas arbete genom programmet Tull 2007. Målen är oklanderliga och de föreslagna metoderna för att uppnå dem är logiska.

3.1.1. EESK är dock medveten om att många avgörande problem återstår att lösa för att tullmyndigheterna skall kunna arbeta effektivt, till exempel att åstadkomma en minskning av den oregistrerade handeln och att säkerställa den samarbetsnivå som krävs mellan medlemsstaterna.

3.2. För att inre marknaden skall utvecklas på ett tillfredsställande sätt måste gemenskapens myndigheter och företag kunna förlita sig på att tullförvaltningen är av hög standard. Varje medlemsland är beroende av de övriga ländernas ansträngningar för att genomföra och kontrollera tullbestämmelserna vid de yttre gränserna och vid övervakningen av den internationella handeln.

3.3. Genom en effektiv tullförvaltning kan man skapa enhetliga, konsekventa och högt ställda normer inom gemenskapen. För att detta mål skall kunna uppnås krävs det att man vidtar gemenskapsåtgärder av det slag som anges i Tull 2007.

3.4. Tullens tjänster måste utvecklas och förbättras, samtidigt som man beaktar motsättningen mellan att undvika en överdriven byråkrati och att säkerställa effektiva genomförandemetoder.

3.5. Följaktligen koncentreras Tull 2007 till att skapa en samordnad och effektiv tullpolitik som minimerar risken för att genomförandet skall bli bristfälligt, och som maximerar personalens kompetens och insatser. Med hjälp av dessa prioriteringar kommer gemenskapen, medlemsstaterna och laglydiga företag att kunna dra nytta av en minskad omfattning av bedrägerier och underlåtenhet att betala tull.

3.6. Kommittén instämmer i behovet av en gemenskapsomfattande samordning av politiken, normerna, informationstekniken, genomförandet och utbildningen inom tullväsendet. Eftersom tullförvaltningen i varje medlemsstat har ett vidare ansvar inom den nationella administrationen (exempelvis vad gäller moms, punktskatter, tullavgifter och förebyggande åtgärder mot narkotikasmuggling) kommer tullförvaltningen även fortsättningsvis att ingå i den offentliga förvaltningen och vara underställd medlemsstaten. Gemenskapens roll är för närvarande att säkerställa ett effektivt samarbete på en rimlig nivå.

3.6.1. Kommittén rekommenderar att kommissionen spelar en aktivare roll vid övervakningen av normerna för kontroll i medlemsstaterna. Detta skulle delvis kunna genomföras med hjälp av ett system med tullinspektörer som omfattar hela gemenskapen. Denna rekommendation kan särskilt hjälpa kandidatländerna att anta nödvändiga normer för kontroll och övervakning längs de (nya) utvidgade gemenskapsgränserna.

3.6.2. Det exempel på goda förfaranden som illustreras av Ralfh-projektet (se punkt 2.2) bör utvidgas genom att man inför en strategi för att sammanföra platser med gemensamma kontrollproblem eller liknande handelsmönster för att på så sätt förbättra kontrollen och informationen (t.ex. hamnarna i Medelhavet). Detta bör förenas med utbyte av tjänstemän inom tullförvaltningen (se punkt 4.10).

3.7. Detta dokument innefattar uppenbarligen även de länder som förhandlar om medlemskap i gemenskapen, och lägger särskild tonvikt vid konsekvenserna av Tull 2007.

3.8. Kommittén välkomnar kommissionens förslag att utarbeta ett "samförståndsavtal" mellan medlemsstaterna och kandidatländerna så att dessa kan dra största möjliga nytta av programmet och få hjälp med att skapa en effektivare tullförvaltning.

3.9. Under diskussionerna om förslaget till beslut har rådet ändrat artikel 3, där de allmänna målen anges. Kommittén noterar att den ändrade ordalydelsen innebär att tullpolitiken fortlöpande bör anpassas till utvecklingen när det gäller "partnerskapet mellan kommissionen och medlemsstaterna". Detta är ett viktigt förtydligande som bör betonas.

3.10. Kommittén har tidigare riktat uppmärksamheten på problemet med skattebedrägerier<sup>(1)</sup>. Kommittén förväntar sig att man inom Tull 2007-programmet kommer att koncentrera sig på att minska omfattningen av bedrägerier och underlåtenhet att betala tull. Kommittén beklagar att detta mål inte betonas starkare. För att visa att syftet med Tull 2007 är att åstadkomma positiva resultat skulle det vara ovärderligt med ett åtagande att i större utsträckning sprida information och samarbeta vid utredningar, samt att vidta effektiva åtgärder i de fall misstänkta personer eller företag kan identifieras.

3.11. EESK välkomnar de mål och metoder som presenteras i Tull 2007, men samtidigt konstaterar kommittén att det inte är möjligt att med utgångspunkt i det offentliggjorda meddelandet bedöma om man får "valuta för pengarna" med

hjälp av de nuvarande och föreslagna åtgärderna. Kommittén skulle välkomna om kommissionen försäkrade att man har gjort en bedömning av detta under utarbetandet av programmet. Viss information om detta återfinns i interimrapporten om Tull 2002-programmet<sup>(2)</sup>.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Programmet bör förstärkas med en handlingsplan som anger vad som bör göras och vilka resultat som kan förväntas i form av specifika mål, datum etc. Detta skulle skapa dynamik i programmet och göra det lättare att åstadkomma förändringar. Kommittén har informerats om att en detaljerad handlingsplan utarbetades inför genomförandet av Tull 2002-programmet och anser att ett liknande åtagande krävs för Tull 2007.

4.2. Eftersom detta är ett femårigt program måste det finnas möjligheter att utvärdera framstegen på ett tidigt stadium och vid behov åtgärda eventuella brister. Man bör dessutom på förhand fastställa datum för de perioder som utvärderingsrapporterna skall täcka, med krav på att rapporten skall vara avslutad senast sex månader efter periodens slut. En rapport för år 1 (2003) och ytterligare en för år 1–3 (2003–2005) föreslås. På så sätt bör man kunna säkerställa att framstegen utvärderas mot bakgrund av handlingsplanen.

4.3. Utvärderingen skall göras i samarbete med medlemsstaterna utifrån objektiva kriterier och indikatorer som definieras innan programmet inleds.

4.4. I synnerhet kan EESK notera att till skillnad från i åtgärdsprogrammet, där man pekar på värdet av en framstegsbedömning på basis av lämpliga indikatorer för framstegsmätning, hänvisas i handlingsplanen inte till några konkreta framstegsindikatorer. Inte heller föreslås några särskilda åtgärder för det nya programmet. Kommittén skulle gärna se att kommissionen var mer specifik och bedömde förslagen till framstegsåtgärder med utgångspunkt i de förväntade resultaten av tullsystemets förbättrade administrationsmetoder vid gemenskapens yttre gränser. Kommittén skulle även önska att kommissionen var mer specifik i samband med övervakningen av interna varutransporter av varor under tulltillsyn. Kommittén välkomnar kommissionens plan att utarbeta en serie effektindikatorer i detta syfte.

<sup>(1)</sup> EGT C 268, 19.9.2000.

<sup>(2)</sup> SEK(2001) 1329, 31.7.2001.



4.4.1. En förutsättning för att programmet skall bli framgångsrikt är att samarbetet med och mellan medlemsstaterna förbättras. Medlemsstaterna måste tillhandahålla tillräckliga resurser för att prestationsnivån skall höjas, och acceptera att gemenskapen som helhet är beroende av de enskilda medlemsstaternas engagemang.

4.5. Punkt 3 i motiveringen till förslaget som hänvisar till utvärderingen av Tull 2002 innehåller en kommentar om "bättre resultat" som en följd av utbyte av tjänstemän, utan att det anges några konkreta siffror. Utförligare information ges i interimrapporten om programmet för 2002<sup>(1)</sup>. I denna hänvisas till en studie, i vilken behovet av mer specifika målsättningar och ständig övervakning betonas (se punkt 3.1.A).

4.6. I punkt 4 A i förslaget till Tull 2007 hänvisas till förbättringar på högriskområden, men inte heller i denna punkt anges några konkreta siffror. De är inte heller kopplade till några särskilda mål för 2003–2007. EESK föreslår att de preciseras närmare, även om kommittén kan förstå att kommissionen av taktiska skäl inte vill lämna ut alltför mycket information.

4.7. Punkt 4 D innehåller en rad kostnadsberäkningar. Det är oklart om beloppet under IT-åtgärder gäller kommissionen eller är avsett att täcka samtliga medlemsstaters och kandidatländerns kostnader. Om det enbart gäller kommissionen bör medlemsstaternas kostnader beräknas.

#### 4.8. Förslag till beslut: Kapitel 1: Räckvidd och mål:

4.8.1. Artikel 4: I den ursprungliga versionen gick denna artikel under beteckningen särskilda mål. Texten har nu granskats av rådet, varefter artikeln har ändrats till programets prioriterade delmål, och artikel 3 har titeln mål. Dokumentets inriktning förbättras på så vis. Prioriteringsförteckningen har ändrats radikalt inom en mer ändamålsenlig ram. En kopia av rådets omarbetade version bifogas i bilaga 1.

4.8.2. Om programmet skall ge maximalt resultat måste åtgärderna i artikel 4 b ("fastställa, utveckla och tillämpa bästa arbetsmetoder") och c ("upprätta ett prestationsmätningssystem för medlemsstaternas tullförvaltningar") vidtas i ett mycket tidigt skede i femårsperioden, eventuellt till och med före utgången av 2002.

4.8.3. Punkt g (f.d. e) har nu omformulerats i avsikt att förtydliga den prioritering som krävs för att betona de potentiella fördelarna med elektronisk kommunikation inom och mellan tullmyndigheterna och ytterligare framhäva ambitionen att utveckla elektroniska tullförfaranden med förbättrad och säker tillgång för användare.

4.8.4. I den ursprungliga punkt j var formuleringen "organisatoriska former för utbildningsplaneringen" oklar. Medlemsstaterna har sina egna utbildningssystem, och utbildningsprogram som måste samordnas om så krävs och tillämpas med utgångspunkt i gemensamma arbets- och utbytessystem. I den ändrade formuleringen (nuvarande punkt k) förändras prioriteringen till gemensamma utbildningsåtgärder som svarar till de behov som programverksamheten ger upphov till. Härigenom får kommissionen ett tydligare ansvar i samband med utveckling av en välfungerande gemensam organisatorisk ram för utbildning.

4.8.4.1. Det är naturligt att i detta sammanhang göra en koppling till det potentiella värdet av att upprätta ett formellt utbildningscentrum där kommissionen kan utbilda utvalda tjänstemän från medlemsstaterna.

4.9. Artikel 7 – Benchmarking: Detta bör vara en prioriterad åtgärd. Man bör strängt hålla sig till den fastställda definitionen, och åtgärder som saknar konkret innehåll eller sammanhang bör undvikas.

4.10. Artikel 8 – Tjänstemannautbyten: Dessa utbyten kan fungera som ett viktigt verktyg när det gäller att säkerställa förbättrat samarbete, bättre resultat och minskade kostnader för efterlevnad. Det är inte säkert att bestämmelserna i punkterna 2 och 3 kommer att få stort stöd eller godtas överallt. Artikel 8.2 skulle kunna ändras på följande sätt: För att utbytena skall ge bästa resultat bör tjänstemännen i fråga besitta nödvändiga språkfärdigheter och helst bemyndigas att utföra alla relevanta uppgifter inom värdlandets tulladministration. Förvaltningen i värdlandet skall agera efter eget omdöme för att säkerställa att juridiska hinder undanröjs och att åtgärder för att säkerställa efterlevnaden, undersökningar eller utredningsarbete inte äventyras.

4.11. Artikel 9 – Seminarier: Detta förefaller vara en mycket viktig del av programmet som dock måste övervakas noga. Det är viktigt att insistera på att deltagarna har de rätta kvalifikationerna med avseende på arbete och behörighet. Rekommendationer från dessa grupper bör vara klara och tydliga. Det ansvariga direktoratet inom kommissionen bör säkerställa att seminarierna finansieras och utvärderas på basis av ett rimligt kostnads-/nyttförhållande.

<sup>(1)</sup> SEK(2001) 1329.

4.12. Artikel 11 – Övervakning: Detta förslag om övervakning av särskilda delar av gemenskapens tullagstiftning bör preciseras närmare, stramas upp och samordnas med medlemsstaternas tullförvaltningar innan programmet inleds.

4.13. Medlemsstaternas skyldigheter när det gäller kostnadsfördelningen skulle kunna förtydligas med avseende på de olika föreslagna åtgärderna.

4.14. En förutsättning för att programmet skall nå framgång och förbättrade standarder för effektiva tulltjänster skall kunna uppnås är att en rad samarbetsavtal ingås och att arbetsmetoder antas som tillämpas i samtliga medlemsstater och övervakas av kommissionen. Sådana bör omfatta system med strängare kontroll, gemensamma bestämmelser rörande tillsyn och stickprovskontroller samt en lämplig balans mellan ny teknik och anställning av tjänstemän på lämpliga nivåer.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

### **Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Forskningsbehov för en säker och tillförlitlig energiförsörjning"**

(2002/C 241/03)

Den 19 mars 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Forskningsbehov för en säker och tillförlitlig energiförsörjning".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 juni 2002. Föredragande var Gerd Wolf.

Ekonomiska och sociala kommittén antog vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) följande yttrande med 117 röster för och 4 nedlagda röster.

#### **1. Inledning**

1.1. Vid Europeiska rådets möte i Göteborg<sup>(1)</sup> antogs en strategi för hållbar utveckling, i vilken unionens politiska engagemang för ekonomisk och social förnyelse tas upp, och som tillför Lissabonstrategin en tredje dimension, miljödimensionen. Vid Europeiska rådets möte i Barcelona<sup>(2)</sup> fastställdes målet om hållbar utveckling som skall beaktas på samma sätt som ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter beaktas inom ramen för den politiska beslutsprocessen.

1.2. Därmed hänsyftades också på de varningar om EU:s energiförsörjningssäkerhet som framförs i kommissionens grönbok<sup>(3)</sup>, i vilken man framför allt påpekar Europas oro-

väckande stora importberoende av nödvändiga primära energikällor som väntas öka till nästan 70 % fram till år 2030.

1.3. Vad gäller en översyn av strategin för hållbar utveckling uppmanades Europeiska rådet vid sitt möte i Göteborg att särskilt beakta områdena energi, trafik och miljö i det sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling. Vid Europeiska rådets möte i Göteborg fastställdes också att hållbar utveckling kräver globala lösningar. Unionen kommer att försöka komma fram till en global överenskommelse vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg.

1.4. Efter dessa överväganden fastslår Ekonomiska och sociala kommittén att nödvändigheten av en säker, prisvärd, miljövänlig och hållbar försörjning av förbrukningsenergi står i centrum för målsättningarna från Lissabon, Göteborg och Barcelona. Det är emellertid inte på något sätt säkert att denna

---

(1) Europeiska rådets möte i juni 2001, ordförandeskapets slutsatser – SN 200/1/01 rév. 1.

(2) Europeiska rådets möte i Barcelona i mars 2002, ordförandeskapets slutsatser – SN 100/02 add. 1.

(3) Grönbok, KOM(2000) 769 slutlig.

målsättning kommer att uppnås; energiproblemet kommer att finnas kvar och måste snarast angripas. Nyckeln till möjliga lösningar kan man framför allt komma fram till genom intensiv forskning och utveckling.

1.5. Av denna anledning har Ekonomiska och sociala kommittén antagit detta yttrande som tillägg till sitt yttrande om grönboken<sup>(1)</sup> och det sjätte ramprogrammet<sup>(2)</sup>. I yttrandet föreslår kommittén att kommissionen skall utarbeta en strategi för en integrerad europeisk energiforskning, vilken skall leda till ett framtida europeiskt program för energiforskning. Detta bör genomföras, om det är möjligt, redan under det sjätte ramprogrammets löptid, men senast under perioden som följer därpå.

1.6. Vid Europeiska mötet i Barcelona fastställdes att de totala utgifterna för FoU och för innovationer inom unionen skall ökas, så att de år 2010 når en nivå på nästan 3 % av BNP. Dessa nyinvesteringar skall till två tredjedelar finansieras av den privata sektorn. Enligt kommitténs mening bör de medel som krävs för ett omfattande program för energiforskning också stå till förfogande. (Se även punkt 2.4.3).

## 2. Utgångsläge och Ekonomiska och sociala kommitténs yttranden

### 2.1. Energiproblemet

2.1.1. Förbrukningsenergi utgör grunden i dagens industrisamhälle. Det är tack vare en tillräcklig tillgång till förbrukningsenergi som vi har den levnadsstandard vi har i dag: Längre förväntad livslängd, näringsförsörjning, social trygghet och personlig frihet har nått en nivå som aldrig tidigare varit högre. Utan energi finns inget välstånd och ingen dynamik. Tack vare teknikens och ekonomins resurser och tack vare enhetliga ekonomiska ramvillkor – i motsats till t.ex. Kalifornien – har det hittills varit möjligt att i stor utsträckning erbjuda förbrukarna inom EU en tillräcklig och tillförlitlig energiförsörjning på ekonomiskt acceptabla villkor.

2.1.2. Något Schlaraffenland existerar dock inte. Produktion och utnyttjande av energi för med sig miljöproblem, risker, resursutarmning och ett problematiskt utrikespolitiskt beroende. Läget försvåras ytterligare av att efterfrågan på förbrukningsenergi kommer att öka dramatiskt på lång sikt, eftersom energiförbrukningen i världen kommer att öka till det dubbla eller tredubbla på grund av att befolkningmängden ökar och att de mindre utvecklade länderna behöver komma i fatt.

2.1.3. Fossila bränslen, dvs. kol, naturgas och olja, utgör med sina 79 % det i särklass största bidraget till primärenergi-konsumtionen inom EU. Tillgången till dem är – i olika grad – begränsad, och förbränningen av dem är förknippad med utsläpp av klimat- och miljöfarliga ämnen (särskilt koldioxid). Dessa utsläpp skall med hjälp av överenskommelserna i Kyotoprotokollet begränsas i framtiden, inte bara genom att ökningen av dem upphör, utan de skall t.o.m. minska.

2.1.4. Kärnklyvning bidrar med omkring 15 % till primärenergi-konsumtionen och medför inga miljöfarliga gaser. På grund av risken för radioaktiv kontaminering vid driftsolyckor och vid slutförvaringen är dock utnyttjandet av kärnklyvning omstridd i de olika medlemsstaterna.

2.1.5. De förnybara energikällornas bidrag ligger på omkring 6 %. Vattenkraft utgör den största delen av de förnybara energikällorna. När det gäller de andra förnybara energikällorna (den största delen utgörs av förbränning av biomassa och sopor) ligger problemen framför allt hos naturens sviktande tillgångar, bristen på lagringskapacitet – förutom för biomassa och sopor – och den låga primära energitätheten, vilket ännu resulterar i för höga kostnader.

2.1.6. Ingen av de möjligheter och de tekniker som kan bidra till den framtida energiförsörjningen är perfekt och tillräcklig för alla behov. En miljövänlig och ekonomiskt kompatibel energiförsörjning på längre sikt är inte säkerställd vare sig i Europa eller globalt sett. Dessutom kan en målkonflikt uppstå mellan det konkurrensmässiga behovet av en särskilt prisvärd energiförsörjning och utvecklingen av nya tekniker och långsiktig försiktighet samt nödvändiga forskningsprojekt. Strategin för att lösa problemet får därför inte begränsas till delaspекter. Man måste ta tag i energiproblemet i dess helhet och diskutera det i ett långsiktigt och globalt perspektiv. Lösningen på energiproblemet har en nyckelroll och utgör en betydande prövosten i det globala partnerskapet för hållbarhet.

2.1.7. Det som nämnts ovan beaktas dock inte tillräckligt av medborgarna och återspeglas inte tillräckligt i den offentliga debatten. Det finns faktiskt en mängd opinionsyttringar med allt från över- till underskattningar av risker, tidvis modifierade genom rapporter om oljekriser, händelser som har med klimatet att göra, flaskhalsar i försörjningen (Kalifornien) eller transporter med radioaktivt avfall. Åsikterna skiljer sig mycket åt, det finns de som menar att det inte finns något energiproblem eftersom allt har gått bra hittills (trots att man redan för många år sedan förutspådde skogsdöd och påstod att tillgången på olja och gas bara skulle räcka i fyrtio år till) och att man vid

<sup>(1)</sup> EGT C 221, 7.8.2001.

<sup>(2)</sup> EGT C 260, 17.8.2001.

behov kan exploatera nya källor, och de som tror att det totala energibehovet i världen lätt kan tillfredsställas genom nya förnybara energikällor, bara alla forskningsmedel koncentreras till detta behov. Därför måste energiproblemet bli en väsentlig beståndsdel i den nödvändiga debatten <sup>(1)</sup> mellan vetenskapen, industrin, politikerna och medborgarna, inklusive skola, media och yrkesutbildning.

## 2.2. Kommissionens grönbok

2.2.1. Kommissionen har i sin grönbok <sup>(2)</sup> utarbetat en anmärkningsvärt tydlig framställning och analys av problemet. I grönboken hänvisar kommissionen framför allt till Europas oroväckande stora importberoende av nödvändiga primärenergikällor vilket kommer att öka till nästan 70 % fram till år 2030. Kommissionen påpekar också att det finns en risk att Kyoto-förpliktelserna blir omöjliga att uppfylla och betonar vikten av kärnenergens roll i uppfyllandet av Kyoto-förpliktelserna.

2.2.2. Till detta har kommittén utarbetat ett utförligt och på det hela taget mycket positivt yttrande <sup>(3)</sup>. Kommittén har bland annat påpekat att kommissionens undersökning bör vara mer global och att undersökningsperioden bör förlängas, eftersom problemen kommer att förvärras under andra hälften av detta århundrade. Vi framhöll särskilt betydelsen av forskning och utveckling för att lösa problemet.

2.2.3. Europeiska kol- och stålgemenskapens (EKSG) <sup>(4)</sup> rådgivande kommitté, framhåller möjligheten att spara på energi på områdena trafik, privathushåll och tredje sektorn samt utvecklingspotentialen som är förknippad med utnyttjandet av kol.

## 2.3. Tidigare energiforskning

2.3.1. På EU-nivå är energiforskningen en viktig del av det femte ramprogrammet som fortfarande pågår på områdena forskning, teknisk utveckling och demonstration, samt en viktig del av Europeiska atomenergigemenskapens (Euratom) ramprogram. I dessa ramprogram anslås årligen medel på runt 510 miljoner EUR till energiforskning, vilket är mindre än en tusendel av utgifterna för primärenergi inom EU.

2.3.2. Till förberedelsen av det sjätte ramprogrammet lade kommissionen i februari 2001 <sup>(5)</sup> fram ett "förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om Europeiska gemenskapens fleråriga ramprogram 2002–2006 för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration med syfte att främja inrättandet av det europeiska området för forskningsverksamhet" och ett "förslag till rådets beslut om Europeiska atomenergigemenskapens fleråriga ramprogram 2002–2006 för verksamhet inom området forskning och utbildning med syfte att främja inrättandet av det europeiska området för forskningsverksamhet".

2.3.3. Kommissionen lade i januari 2002 också fram (ändrade) förslag <sup>(6)</sup> till de "särskilda programmen för Europeiska gemenskapens ramprogram 2002–2006 för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration" och till de "särskilda programmen för Europeiska atomenergigemenskapens fleråriga ramprogram 2002–2006 för verksamhet inom området forskning och utbildning".

2.3.4. Samtliga dokument som nämns ovan under punkt 2.3 innehåller forsknings- och utvecklingsarbeten om energi. I Europeiska atomenergigemenskapens program ägnar man sig till och med uteslutande åt denna fråga.

2.3.5. I medlemsstaterna genomförs också energiforskning som finansieras av de offentliga myndigheterna som en del av de nationella forskningsprogrammen.

2.3.6. Dessutom påpekas och betonas att en mycket väsentlig del av all teknisk utveckling, och industrins forskning som förknippas med denna utveckling, till stor del genomförs med egna medel. Detta gäller bland andra olje- och gasföretagen samt transport och förädling, kolindustrin, anläggningsbyggarna, energiförsörjningsföretagen, bilindustrin, flygplansindustrin och deras leverantörer, de små och medelstora företagen och många fler, inklusive de banker som verkar på området.

2.3.7. Kommittén antog i juli 2001 ett utförligt yttrande <sup>(7)</sup> om det kommissionsförslag <sup>(5)</sup> som nämns ovan under punkt 2.3.2. I detta yttrande framförde kommittén följande rekommendationer:

- Gemenskapen bör ha som politiskt mål att på medellång sikt öka sin totala budget för forskning, teknisk utveckling och demonstration ("FoTUD") med 50 % för perioden efter sjätte ramprogrammet (RP6) samt uppmana medlemsstaterna och industrin att följa denna rekommendation.

<sup>(1)</sup> Se kommitténs initiativyttrande CES 724/2001, "Vetenskap, samhälle och medborgare i Europa", från maj 2001, EGT C 221, 7.8.2001.

<sup>(2)</sup> Grönbok, KOM(2000) 769 slutlig.

<sup>(3)</sup> EGT C 221, 7.8.2001.

<sup>(4)</sup> EU-Bulletinen 6–2001.

<sup>(5)</sup> KOM(2001) 94 slutlig.

<sup>(6)</sup> KOM(2002) 43 slutlig.

<sup>(7)</sup> EGT C 260, 17.9.2001.

- Det bör införas en särskild rubrik "Energi och transporter" i de tematiska åtgärderna för att ge större tyngd åt och uppmärksamma energi- och transportproblem, särskilt – i strävan efter en hållbar utveckling – förnybara energisystem (inklusive lagring och distribution) och energibesparing (1 500 miljoner EUR).
- Euratom-programmet bör få utökade resurser i strävan efter säkrare kärnkraft när det gäller produktion, transport och lagring av kärnavfall, och genom att vidareutveckla fusionsmetoden (kärnklyvning 350 miljoner EUR, fusion 950 miljoner EUR).

2.3.8. I maj 2002 antog kommittén ett yttrande<sup>(1)</sup> om det kommissionsdokument som nämns ovan under punkt 2.3.3<sup>(2)</sup>, i vilket kommittén i huvudsak bibehållit de element som är väsentliga för energiforskning i det tidigare yttrandet, men anpassat det till rådets beslut och parlamentets yttranden.

2.3.9. Kommittén påpekar, särskilt med tanke på målet om en global hållbar utveckling, i sitt yttrande för förberedelsen av världstoppmötet (i Johannesburg) för hållbar utveckling, hur betydelsefullt det är med intensiv forskning på området energi och trafik<sup>(3)</sup>.

2.3.10. Kommittén förbereder även ett yttrande om kommissionens program "Intelligent energi för Europa"<sup>(4)</sup>.

#### 2.4. Motivering till detta yttrande

2.4.1. I kommitténs yttranden som nämns ovan under 2.3.7 och 2.3.8 utgör energiforskningen endast en relativt liten del av det sjätte ramprogrammets (FoTUD) innehållsmässigt och organisationsmässigt sett mycket omfattande regelverk. Därför ansåg kommittén att det inte var lämpligt att inom ramen för sitt ovan nämnda yttrande om det sjätte ramprogrammet ge energiforskningstemat den vikt och den detaljredovisning som det förtjänade.

2.4.2. Energiforskningen intar också en särställning av den anledningen att den utgör det enda området i det sjätte ramprogrammets "tematiska åtgärder" som är uppdelat i två olika fördrag, nämligen i Europeiska gemenskapens fleråriga

ramprogram för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration och i Europeiska atomenergigemenskapens fleråriga ramprogram för verksamhet inom området forskning och utbildning.

2.4.3. En särskild och ny aspekt uppstår dessutom genom att fördraget om Europeiska kol- och stålgemenskapen löper ut i juli 2002, vilket innebär att kommissionen kommer att överta en gemensam forskningsfond för kol- och stålsektorn<sup>(5)</sup>. Detta bör enligt kommittén vara en fördel särskilt för området för energifrågor.

2.4.4. Detta ärende berörs också genom olika stödprogram som kommissionen ansvarar för inom första ramprogrammet för åtgärder inom energisektorn, vilka genomförs utanför ramprogrammet för forskning och utveckling

2.4.5. Ansträngningarna från EU:s sida är alltså fortfarande ganska ofullständiga: sjätte ramprogrammet (FoTUD) och Euratom, åtgärder inom energisektorn, samt Eureka, Cost, CERN, GFC etc. Här finns enligt kommittén en viktig uppgift för kommissionen att tillsammans med dessa olika programs och institutioners initiativtagare och samarbetsparter komma fram till en gemensam strategi för energiforskning inom ramen för det Europeiska forskningsområdet. (Se också punkt 3.6.)

2.4.6. Mot bakgrund av denna situation har kommittén beslutat att utarbeta ett eget tilläggsyttrande om energiforskning som helhet, till dem som nämns ovan under punkt 2.3.7 och 2.3.8. På detta sätt kommer kommittén också att framföra sin åsikt att energiforskningen bör få en betydligt större betydelse, bli synligare samt framställas på ett enhetligt och fullständigt sätt, som också motsvarar problemets brådskande karaktär.

### 3. En strategi för ett framtida europeiskt energiforskningsprogram

3.1. Energiforskning är av avgörande strategisk betydelse och bör ligga till grund för all framgångsrik och långsiktig energipolitik. Energitemat kräver betydande vetenskaplig forskning och teknisk utveckling. Investeringar i forskning och utveckling är dagens generations bidrag till kommande generationer för det nuvarande utnyttjandet av energiresurser och för belastningen av växthusgaser på atmosfären.

<sup>(1)</sup> CES 693/2002.

<sup>(2)</sup> KOM(2002) 43 slutlig.

<sup>(3)</sup> CES 692/2002.

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 162 slutlig, 9.4.2002.

<sup>(5)</sup> Rådet 5650/02 + add. 1 (Rådet 28.II.2002, preliminär version 6533/02 (Press 43-G), s. 7, EN.

3.2. Vetenskapsvärlden och näringslivet är aktörerna inom forskning och utveckling. Inom EU finns den kompetens och den kvalitet på vetenskap som krävs för att genomföra spjutspetsforskning. Det finns också utbildningsanstalter för att utbilda yrkeskunnigt folk som kommer att behövas i framtiden för att göra forskningsstrategin, som utvecklats tillsammans med vetenskapsvärlden och näringslivet, till en framgång.

3.3. Denna strategi måste stödjas av medlemsstaterna och EU, särskilt med tanke på forskningens och utvecklingens långsiktiga och riskfyllda aspekter. Om detta stöd kom till korta i jämförelse med andra konkurrerande ekonomier som anslår offentliga medel till forskning skulle de europeiska företagen och forskningsinstituterna utsättas för en farlig snedvridning av konkurrensen.

3.4. Näringslivet, vetenskapsvärlden och politikerna måste därmed gemensamt säkerställa en hållbar energiförsörjning i gemenskapen för sina medborgare samt utveckla en strategi och anslå nödvändiga medel.

3.5. Dessa frågor ligger utan tvekan inom EU:s ansvarsområden eftersom energiförsörjning, transeuropeiska nät osv. är typiska kännetecken för EU:s inre marknad.

3.6. Det europeiska området för forskningsverksamhet och de instrument som står till förfogande spelar därför en avgörande roll. Kommittén uppmanar dock även regeringarna, näringslivet och forskningsinstitut i medlemsstaterna att delta i en sådan europeisk strategi och i utvecklingen av ett energiforskningsprogram för att på så sätt (i likhet med vad som redan är fallet inom fusionsforskningen) medverka i ett europeiskt energiforskningsprogram.

3.7. Kommittén är medveten om att en betydande del av dessa, och kommande, rekommendationer återspeglas i kommissionens förslag till sjätte ramprogrammet, Euratomprogrammet och andra program som dock presenteras på ett relativt ofullständigt och splittrat sätt (se också punkt 2.4.5). EU behöver en balanserad, tematisk, tillräckligt diversifierad, långsiktigt hållbar och övergripande strategi som utarbetats utifrån en grundlig analys som tar hänsyn till både miljömässiga och ekonomiska krav samt leder till förslag på lösningar och utvecklingsmöjligheter. Oberoende av sin förankring i de olika fördragen bör strategin leda till antagandet av ett enhetligt europeiskt energiforskningsprogram där det framgår tydligt

att nödvändiga medel skall anslås för programmets genomförande. Programmet skall också vara förståeligt för medborgarna samt med eftertryck stödjas och genomförs av de politiska beslutsfattarna.

3.8. Frågan kan även ses ur en annan synvinkel när man ser på situationen vid EU:s gränser.

— Å ena sidan gäller detta kandidatländerna och deras energiförsörjning. Det handlar dels om säkerheten och miljöstandarderna på den teknik som används i dessa länder och de problem som detta medför. Det handlar även om att dessa länder även i fortsättningen görs delaktiga i ett gemensamt forskningsprogram och att samarbetet fördjupas.

— Frågan gäller också de länder som gränsar till kandidatländer som t.ex. Ukraina och Ryssland. Det samarbete som redan pågår<sup>(1)</sup> med dessa länder måste utvecklas och snarast leda till ett omfattande samarbete inom området för energiforskning samt avtal om miljöstandarder osv.

— Sist men inte minst bör dessa frågor även ses i ett globalt perspektiv och inom ramen för det globala partnerskapet för hållbar utveckling (Johannesburg). Detta innebär att krav ställs på Europa, som har kunskap och teknik för att lösa de globala problemen och att bistå de mindre utvecklade länderna. Dessa skyldigheter innebär inte bara att man skall överföra vetenskaplig och teknisk kunskap utan även att man kan exportera den allra senaste tekniken vilket i sin tur även främjar EU:s konkurrenskraft och välbefinnande.

— De globala aspekterna av energiproblemet är ännu en anledning till att utveckla ett intensivt internationellt samarbete på energiforskningsområdet. I detta hänseende står även internationella organisationer som Internationella energibyran (IEA) och Internationella atomenergibyran (IAEA) till förfogande som katalysatorer och instrument.

3.9. Inom ramen för energiråvarutillförseln samt hanteringen av avfall från energiförbrukningen (dvs. energiomsättning) måste man utveckla, förbättra och fullt ut utnyttja alla tänkbara energikällors potential för att uppnå en säker, kostnadseffektiv och hållbar energiförsörjning. De nödvändiga utgifterna bör mätas mot konkurrenssituationen i världen och mot miljöproblemens brådskande karaktär men även mot omfattningen av, och kostnaderna för, den totala energiförbrukningen eftersom forskning och utveckling är grundläggande för framtiden.

<sup>(1)</sup> EGT L 299, 28.11.2000, s. 14.

3.10. I detta sammanhang är det även viktigt att beakta att energiproblemet, som det ser ut i dag, kommer att förvärras avsevärt under den andra halvan av detta århundrade, vilket innebär att strategier och forsknings- och utvecklingsperspektiv måste sträcka sig utöver denna tidsperiod. Med tanke på att den nödvändiga utvecklingen och lösningarna måste ses i ett långsiktigt perspektiv gäller det att skrida till handling redan nu.

3.11. Kommittén noterar med tillfredsställelse att kommissionens rådgivande arbetsgrupp för energi, forskning och teknisk utveckling delar många av kommitténs synpunkter och hänvisar i detta sammanhang till arbetsgruppens arbetsdokument (1).

#### 4. Synpunkter på en gemensam forskningsstrategi

4.1. En rationell forskningsstrategi bör främst syfta till att undersöka var man kan spara in på nuvarande resurser eller hitta nya resurser, minska koldioxidutsläppen och andra skadliga utsläpp eller restmaterial och hur man kan hålla energipriserna på en låg nivå. Till följd av en sådan strategi måste även långsiktiga och världsomfattande målsättningar utvecklas och antas.

4.2. Industriell forskning och utveckling måste även framför allt inriktas på mål som möjliggör kortsiktiga resultat, produkter, förfaranden och tjänster som relativt snabbt uppväger de investeringar som gjorts och därmed i stor utsträckning kan finansieras av företagen själva. Det är dock de offentligt drivna forskningsinstitutens uppgift att påskynda den nödvändiga och grundläggande utvecklingen och särskilt ta initiativ till mer långsiktiga projekt. Näringslivet och vetenskapvärlden måste samarbeta inom ramen för ett ömsesidigt partnerskap för att hitta marknadseffektiva lösningar genom grundforsknings- och demonstrationsprojekt.

4.3. Även om de förändringar som EU:s inre marknad för med sig (liberalisering)(2), generellt sett gynnar en säker energiförsörjning kan dessa åtgärder, inom ramen för en hårdare konkurrens inom olika sektorer i näringslivet i hela världen, leda till en omfördelning av stimulansåtgärder och ansvaret för långsiktiga förebyggande åtgärder och, i alla fall under en viss tid, resultera i ett mindre omfattande forsknings- och utvecklingsarbete i företagen.

4.4. Politikerna måste undvika detta genom att genomföra lagstiftning eller vidta stimulansåtgärder för näringslivet om detta behövs. I detta sammanhang är det ännu viktigare att arbeta för att även näringslivet uppfyller de mål som fastställdes i Barcelona (3) så att betydligt större investeringar kan göras från näringslivets sida för forskning och utveckling.

4.5. Företag bör engagera sig mer i projekt som genomförs gemensamt med forskningsinstitut och som finansieras med offentliga medel för att snabbare ta del av nya resultat från energiforskningen och omvandla nya rön till produkter. Särskilt viktigt är att göra anläggningsoperatörer delaktiga i upprättandet och genomförandet av demonstrationsprojekt.

4.6. En förutsättning för en gemensam forskningsstrategi är även att både de offentliga forskningsinstituten och näringslivets forskning förfogar över tillräckliga finansiella medel. Forsknings- och utvecklingsprojekt tar flera, och ofta ett tiotal, år att genomföra från den första idén, laboratorieförsök och prototyper till att utveckla demonstrationsanläggningar och slutligen presentera en marknadsanpassad produkt. För att denna utveckling skall bli framgångsrik är det nödvändigt att man på nationell och europeisk nivå kontinuerligt och långsiktigt främjar forskning för att uppmuntra de personer som deltar i utvecklingen, samt ge företag och forskningsinstitut möjlighet att på säkra grunder göra långsiktiga planer för att våga satsa.

4.7. EU:s instrument för att främja forskning bör väljas ut och utformas så att de är optimalt anpassade till varje område och till de olika tidsramarna. De instrument som användes inom ramen för femte ramprogrammet och Euratomprogrammet och de instrument som föreslagits för sjätte ramprogrammet och Euratomprogrammet utgör ett spektrum av möjligheter i detta hänseende.

4.8. Man bör även sträva efter att samordna de politiska och administrativa ansvarsområdena för att de nödvändiga planerings- och beslutsprocesserna (t.ex. i olika generaldirektorat inom Europeiska kommissionen, ministerier, medlemsstater) inte leder till onödiga förseningar eller t.o.m. dödlägen, och istället fortlöper samordnat, effektivt och snabbt. Detta kommer att gynna målsättningarna för det europeiska forskningsområdet och tar vara på dess möjligheter.

(1) Arbetsdokumentet "Sustainable and Affordable Energy for the Future; Priorities for European Union Energy RTD: January 2001" EUR 19 790.

(2) Centre for European Policy Studies CEPS: "Security of Energy Supply" Report of a CEPS Working Party, november 2001, s. 22, ISBN 92-9079-358-9.

(3) Se Europeiska rådets möte i Barcelona i mars 2002, ordförandeskapets slutsatser – SN 100/02 add. 1 och punkt 1.6.

## 5. Temaområden för ett framtida energiforskningsprogram

5.1. Det är varken kommitténs avsikt eller uppgift att själv utarbeta eller föreslå innehållet i ett energiforskningsprogram. Kommittén uppmanar istället kommissionen att ta sig an denna uppgift i nära samarbete med näringslivet, vetenskapsvärlden och medlemsstaternas regeringar.

5.2. Energiforskningsprogrammet som skulle vara resultatet av detta samarbete skulle kunna bli en uppföljning på det sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling och t.o.m. redan tas i beaktande i ramprogrammet. Möjligheten finns, tack vare det extra spelutrymme som frigörs i och med EKSG-fonden samt den höjning av forskningsbudgeten som fastställdes i Barcelona.

5.3. Eftersom det för tillfället inte finns någon enkel lösning på energiproblemet kan man bara hitta utvägar genom att vidareutveckla och utforska alla energiformer, tekniker och möjligheter som har potential att ge goda resultat.

5.4. Det gäller därför att på ett konsekvent och uppfinningsrikt sätt (vidare)utveckla både redan kända och beprövade tekniker och koncept samtidigt som man är öppen för nya idéer och innovationer.

5.5. I dagens läge kan man urskilja några viktiga temaområden och kriterier för en lämplig energiforskning. Dessa kan indelas enligt följande:

### 5.5.1. Allmänna kriterier

- Resurser
- Avfall/utsläpp
- Tillgång
- Försörjningssäkerhet
- Hållbarhet
- Säkerhet/risker
- Tillförlitlighet
- Andra miljöaspekter
- Geopolitiska aspekter
- Kostnader
- Förståelse

### 5.5.2. Tekniska kategorier

- Energiproduktion
- Energidistribution, omvandling, lagring och användning
- Processteknik
- Materialforskning och materialutveckling
- Systemutveckling och forskning

### 5.5.3. Användarkategorier

- Transportsektorn
- Industri och näringsliv
- Byggnads- och bostadsområden samt privata hushåll

### 5.5.4. Primära energikällor och omvandlingssystem

- Kol och derivat
- Olja och derivat
- Gas och derivat
- Kärnklyvning
- Fusion
- Vattenkraft och tidvatten
- Biomassa och derivat
- Vindkraft
- Solvärme
- Solcellsteknik
- Geotermisk energi

## 6. Teman – exempel

6.1. Det förtjänar först att påpekas och understrykas att redan det hittillsvarande forsknings- och utvecklingsarbetet har haft påtagliga framgångar. Dessa sträcker sig alltifrån en signifikant ökning av verkningsgraden hos konventionella kraftverk, inklusive frångående av svavel och kväve ur avgaserna, via utveckling av bränsleceller, av bränslesnåla dieselmotorer, vindkraftverk med hög effekt och ett storskaligt införande av sådana kraftverk, samt passiva nödkylsystem för kärnreaktorer till avgörande framsteg inom fusionsforskningen. Dessa exempel, och många som inte tagits upp, visar



vilka resultat som forskare, ingenjörer, uppfinnare och ett engagemang från företagen och politikerna kan prestera om ramvillkoren är de rätta. De visar också att framsynhet och investeringar kan löna sig och leda till målet.

6.2. Mot bakgrund av detta kommer i det följande att ges kortfattade exempel på möjliga teman för framtida forsknings- och utvecklingsverksamhet. Att många tankar och idéer inte tas upp här innebär inte att de skall betraktas som uteslutna.

#### 6.2.1. Energidistribution, omvandling och användning

- Fortsatt utveckling av ångturbiner och i synnerhet gasturbiner som nyckelteknik för att öka verkningsgraden (material!).
- Ökad effektivitet i industriprocesser som ståltillverkning och kemisk produktion samt i livsmedelsindustrin.
- Förbättring av drivsystem med förbränningsmotorer inklusive hybridtekniker.
- Läckagefri utvinning och distribution av naturgas.
- Produktionsteknik för alternativa bränslen (metanol, etanol, syntetiska kolväten, väte) samt distribution och lagring av gasformiga bränslen (naturgas, biogas och väte).
- Förbättrad värmeteknik och värmeisolering inom byggnadstekniken.
- Aktivt och passivt utnyttjande av solenergi i byggnadstekniken (inklusive de för arkitekter viktiga konstnärliga/estetiska incitamenten).
- Lagringsteknik för el och värme.
- Nätplanering och -styrning.
- Bränsleceller för stationärt och mobilt bruk, samt för fordonstrift.
- Anläggningsteknik för att anpassa effekten i samband med skiftningar i behov och utbud hos förnybara energikällor.

— Väteteknik<sup>(1)</sup>.

— Supraledande distributionssystem och lagringssystem för energi.

#### 6.2.2. Materialvetenskap, forskning om energisystem

- Konstruktions- och funktionsmaterial för t.ex. gas- och ångturbiner, bränsleceller, solceller, värmeisolering, värmelagring, specialkablar, supraleutare, komponenter till fusionskraftverk.
- Energisystemforskning. Ekonomiska och ekologiska sammanhang, konsekvensbedömning av olika slags teknik, marknadsanalyser, modellscenarier, framsynhet.

#### 6.2.3. Tillhandahållande av energi, inklusive säkerhets- och miljöaspekter

- Vidareutveckling av traditionell kraftverksteknik till högre verkningsgrad, kombinerad teknik och nya koncept, som t.ex.: kraftverk för torrt brunkol, förbränning av koldamm (från brun- och stenkol) under tryck, förbränning av brunkol, stenkol och biomassa i tryckvirvelskikt, integrerad kolförgasning, samtidig förbränning av ersättningsbränslen eller biomassa, kombikraftverk med gas- och ångturbiner, ångkraftverk med kritiska ångtillstånd.
- Filtrering och rening av rökgaser, avskiljning och lagring av koldioxid (sekvstrering), landskapsskydd.
- Utnyttjande av biomassa, logistik och bästa utnyttjande av den med hänsyn till verkan, utsläpp.
- Kraft/värme-koppling, decentralisering kontra centralisering.
- Vattenkraft, säkerhet (geologisk, inre och yttre).
- Uppvärmnings- och luftkonditioneringsystem i byggnader.
- Vind- och solanläggningar: utveckling och utprovning av olika metoder och koncept – t.ex. solvärme för el och uppvärmning av byggnader, teknik för att utnyttja fotovoltaiska system och för tillverkning av komponenterna (celler); vidareutveckling med inriktning på verkningsgrad, sänkning av kostnader, anknötning till nät, anpassning till behov, energilagring, marknadsföring och landskapsskydd.

<sup>(1)</sup> Med hänsyn till de ofta felaktiga framställningarna i media och reklam måste det påpekas här att väte inte är en fritt tillgänglig primärenergikälla, utan att väte först måste framställas ur vatten under utnyttjande av elenergi. Fördelen med väte kan ligga i att det går att lagra och att det är lämpligt som bränsle, särskilt för bränsleceller. Vid förbränningen uppstår ingen koldioxid.

- Fissionsreaktorer: inre och yttre säkerhet, utveckling av alternativa reaktorkoncept, främst i fråga om reaktorer med inbyggd säkerhet; transport, bearbetning och lagring av radioaktiva klyvningsprodukter, transmutation av särskilt radiotoxiska och långlivade radionuklider.
- Utveckling av fusionsreaktorer: principer, koncept, demonstration, teknik, inre och yttre säkerhet, utveckling av en strategi för att förkorta tiden för att utveckla ett demonstrationskraftverk.

### 6.3. Kommentarer till exemplen

6.3.1. Den största risken när det gäller EU:s energiförsörjning ligger i det dominerande utnyttjandet (förbränningen) av fossila bränslen (79 % av den totala energiförsörjningen!) i förening med att prognoserna för ett medellångt perspektiv pekar på ett importberoende av 70 %. Samtidigt finns i ett kort och medellångt perspektiv en särskilt stor potential för energibesparing hos dessa bränslen, och en stor potential för att sänka koldioxidutsläppen. Detta kan uppnås genom förbättrad teknik för bearbetning, förbränning och omvandling, samt genom ett förbättrat utnyttjande av värme och sekundärenergi. Man kan t.ex. öka verkningsgraden i elkraftverk (vilket i första hand handlar om materialutveckling och metallurgi), förbättra processerna i t.ex. den kemiska industrin och stålindustrin, utveckla motorerna i fordon samt isoleringen och det passiva utnyttjandet av solenergi i byggnader.

6.3.2. Utnyttjandet av förnybara energikällor som vattenkraft och delvis även förbränning av biomassa (trä) bygger på en lång tradition och är (i stor utsträckning) konkurrenskraftigt. Dessutom kan vattenkraftverk med vattenmagasin med fördel sättas in för att täcka energibehoven vid toppbelastning.

6.3.3. Andra förnybara energikällor som vind- och solenergi används visserligen redan i stor utsträckning men bidrar endast med cirka en procent av energiförsörjningen inom EU. De är dock (ännu?) inte konkurrenskraftiga. Utnyttjandet av vindenergi är en storleksordning mer kostnadseffektivt än elproduktion genom solenergi. Det finns hittills inga sätt att lagra energin, vilket innebär att kraftproduktionen är beroende av dags/årscyklar och väderleksförhållanden och att de "konventionella" kraftverken måste stå till förfogande som buffert och reserv. Detta begränsar också den möjliga andelen av den totala marknaden för elkraft.

6.3.4. Av detta skäl skapar man i vissa medlemsstater incitament för att utnyttja de ännu inte konkurrenskraftiga teknikerna, exempelvis genom avnåmarpriser som ligger klart över marknadspriset (t.ex. genom lagar om leverans av elkraft)

och genom billiga lån. Detta sker i avvaktan på att å ena sidan produktionstekniken kommer att bli billigare i framtiden och å andra sidan att de fossila bränslena kommer att bli dyrare (priser och energiskatter) vilket kommer att minska klyftan.

6.3.4.1. Det måste alltså vara forskningens främsta mål att förbättra konkurrenskraften och oberoendet (lagring) för dessa tekniker. I det sammanhanget måste man dock tydligt skilja på forskning och utveckling å ena sidan och främjande av marknadspositionen å andra sidan – vilket inte alltid är fallet.

6.3.4.2. Man bör framför allt ta ställning till det ökande behovet av tillräckligt stöd till forskningen och jämföra kostnaderna för detta med konsumenternas och statens kostnader för den numera mycket omfattande subventioneringen av marknaden. I detta sammanhang uppstår dessutom frågan om hur stor ökning av energipriserna som Europas ekonomi på lång sikt kan klara av, även med tanke på den globala konkurrensen.

6.3.5. Energiutvinning från kärnenergi kan principiellt ske på två sätt: klyvning, fission, av mycket tunga atomkärnor som uran eller plutonium, och sammanslagning, fusion, av mycket lätta atomkärnor som deuterium eller tritium. Funktionen, driften, miljö- och säkerhetsaspekterna, resurserna m.m. skiljer sig i väsentliga avseenden från varandra i de båda processerna.

6.3.6. Fissionsreaktorer har använts i många decennier och i stor omfattning. Den tekniska standarden och säkerhetsnormerna varierar dock mellan olika länder. De reaktorer som finns i EU-länderna är de bäst utvecklade. Därför är det redan nu uppenbart att EU kommer att få nya uppgifter när det gäller att förbättra standarden i länder utanför unionen. Forskningens främsta mål måste alltså vara att höja säkerhetsnivån ytterligare, kräva att den tillämpas även utanför EU, samt att söka ännu bättre lösningar för hanteringen av de långlivade radioaktiva klyvningsprodukterna.

6.3.7. Fusionsreaktorer befinner sig ännu i utvecklingsstadiet. Säkerhetsaspekterna, den drastiska minskningen av radiotoxiskt avfall – utan långlivade komponenter (aktinider) – samt den nästan obegränsade resurstillgången gör dem emellertid till en potentiellt mycket viktig hållbar teknik för framtiden. Tack vare framgångarna i det fusionsprogram som nu är fullt integrerat i det europeiska området för forskningsverksamhet (se även punkt 3.6), har man i ett samarbete världen över (EU, Japan, Kanada, Ryssland) lyckats utarbeta byggnadsplaner för den internationella experimentreaktorn ITER. Med ITER skall man visa att det tekniskt och vetenskapligt sett är möjligt att

utvinna förbrukningsenergi genom kärnsammansmältning. Det måste alltså vara forskningens främsta mål att så snabbt som möjligt visa att denna teknik är praktiskt möjlig och innebär fördelar för miljön, för att kunna påbörja byggandet av det första elektricitetsproducerande fusionskraftverket.

6.3.8. Företagen och forskningen inom EU har ledande positioner på nästan alla de ovan nämnda områdena. Därför är det ytterst viktigt att behålla denna position och kunskap, bygga ut den och använda den till nytta för både Europas sårbara energiförsörjning och för de globala nätverken och förpliktelserna.

6.3.9. Kommittén upprepar dessutom i detta sammanhang sin uppmaning till aktörerna inom politiken, näringslivet och vetenskapen att göra de vetenskapligt tekniska yrkena så attraktiva att tillräckligt många begåvade ungdomar väljer motsvarande utbildningar. Detta innebär dels att det måste finnas ett utbud av mycket kvalificerade utbildningsplatser och att man måste förmedla till de nya studenterna vilken avgörande betydelse vetenskapsmän och ingenjörer spelar för att det skall finnas tillräckligt med energi, och miljövänlig energi, genom sina insatser inom olika grenar av energitekniken. Arbetsituationen måste dock vara så attraktiv att unga människor kan bestämma sig för en bana inom energitekniken och vara så nöjda med denna, med karriärmöjligheterna och lönesituationen, att de stannar kvar inom dessa yrken.

6.3.10. Dessutom upprepar kommittén sin uppmaning att temaområdet energi, energiforskning och hållbarhet måste inkluderas i dialogen med det civila samhället, vilket inkluderar skolundervisningen och uppdraget till medierna. I synnerhet en välinformerad medborgare kan i den demokratiska samhällsprocessen bidra till att man även på detta område skapar rätt förutsättningar, vidtar riktiga åtgärder och fattar riktiga beslut.

## 7. Sammanfattning och kommitténs rekommendationer

7.1. Att säkerställa en prisvärd, miljövänlig och hållbar energiförsörjning inom EU hör till kärnpunkterna i besluten från Europeiska rådet i Lissabon, Göteborg och Barcelona. Detta viktiga mål kan man dock inte uppnå utan extra ansträngningar. Det finns ett energiproblem och detta måste lösas. Aktörer inom näringslivet, vetenskapen och politiken måste ta itu med den gemensamma uppgiften att utveckla den strategi som krävs och anslå nödvändiga medel.

7.2. Strategin för att lösa energiproblemet får dock inte begränsas till delasppekter. Man måste ta tag i energiproblemet i dess helhet, diskutera det i ett långsiktigt, globalt perspektiv och arbeta med det på bred front. Lösningen på energiproblemet har en nyckelroll och utgör en betydande prövosten i det globala partnerskapet för hållbarhet.

7.3. Nyckeln till möjliga lösningar kan man framför allt komma fram till genom intensiv forskning och utveckling. Energiforskning är av avgörande strategisk betydelse och bör ligga till grund för all framgångsrik och långsiktig energipolitik. Investeringar i forskning och utveckling är dagens generations gengåva till kommande generationer för den nuvarande resursförbrukningen och för belastningen på miljön med utsläpp och avfall från energiförbrukningen.

7.4. Därför rekommenderar kommittén att kommissionen utarbetar en strategi för en integrerad europeisk energiforskning, som ett omfattande, framtida europeiskt energiforskningsprogram kan bygga på. Detta bör om möjligt startas redan under det sjätte ramprogrammets löptid, eller senast under perioden som följer därpå. De ytterligare medel som krävs bör tas från de (enligt besluten i Barcelona) ökade allmänna medlen för forskning och utveckling och från delar av EKSG-fonden.

7.5. Det europeiska området för forskningsverksamhet och de instrument som står till förfogande för detta spelar därvid en avgörande roll. Kommittén uppmanar dessutom även regeringarna, näringslivet och forskningsinstitut i medlemsstaterna att delta i en sådan europeisk strategi och i ett europeiskt energiforskningsprogram. Möjligheterna i ett europeiskt forskningsområde måste utnyttjas genom en omfattande, öppen, samordnad strategi för energiforskning, en strategi som bärs upp av alla aktörer.

7.6. Kommittén är medveten om och erkänner fullt ut att en betydande del av dessa rekommendationer återspeglar kommissionens förslag till sjätte ramprogrammet, Euratomprogrammet och andra program där de dock presenteras ofullständigt och splittrat. Trots att ett europeiskt energiforskningsprogram är förankrat i olika fördrag bör ett sammanhängande program utformas, som presenteras som en enhet, som tydligt visar vilka nödvändiga medel som anslås och för vilka syften, som är förståeligt för medborgarna samt får ett eftertryckligt och långsiktigt stöd gentemot de politiska beslutsfattarna.

7.7. Råvaruförsörjningen för energiproduktion samt hanteringen och minskningen av avfall från energiförbrukningen kräver en utveckling av alla kända och tänkbara energikällor för att utforska, förbättra och på bästa möjliga sätt utnyttja deras potential. De nödvändiga utgifterna bör mätas mot konkurrenssituationen i världen, mot den kritiska försörjningssituationen och mot de angelägna miljöproblemen, men

även mot omfattningen av och kostnaderna för den totala energiförbrukningen, eftersom forskning och utveckling är grundläggande för framtiden.

7.8. Näringslivets engagemang bör i sammanhanget främst inriktas på sådana mål som möjliggör kortsiktiga resultat, produkter, förfaranden och tjänster, som alltså relativt snabbt innebär att investeringarna lönar sig och som därmed i stor utsträckning kan finansieras av företagen själva. Regleringarna på inre marknaden och andra incitament måste vara inriktade på att företagen uppfyller målen från Barcelona och deltar i det europeiska energiforskningsprogrammet.

7.9. I motsats mot detta är det de offentligt finansierade forskningsinstitutens uppgift att engagera sig i den nödvändiga grundläggande utvecklingen och i synnerhet driva sådana projekt vars mål kan nås först på lång sikt. Näringslivet och vetenskapvärlden måste ha ett tätt, ömsesidigt samarbete inom partnerskap för att genom grundforskning och gemensamma demonstrationsprojekt komma fram till kommersiellt gångbara lösningar.

7.10. Temamässigt måste det forskningsprogram som skall utformas på detta sätt innefatta alla relevanta användaraspekter – budget, byggnader, industri och transporter – och dessutom

de olika teknikerna för energiförsörjning – omvandling, distribution och användning – inklusive energibesparing och utveckling av nya koncept. Dit hör också problemen med en säker energiförsörjning, med minskning eller behärskande av tekniska risker, med miljöskydd och med minskning eller hantering av avfallet från utnyttjandet av energikällorna (t.ex. växthusgaser och radioaktivitet). Det handlar dessutom om (vidare)utveckling av nödvändiga material, samt om systemstudier för analys och prognoser, där befolkningspolitiska, ekonomiska och ekologiska scenarier utvecklas och testas.

7.11. Man bör då eftersträva att inleda, driva vidare och understödja samarbete och nätverk inte bara med kandidatländerna utan också med deras grannar och till sist på global nivå. Energiproblemet är trots allt globalt både vad avser energiförsörjningen och dess möjliga ekonomiska, ekologiska och politiska konsekvenser.

7.12. Dessutom upprepar kommittén sin uppmaning att temaområdet energi, energiforskning och hållbarhet måste inkluderas i dialogen med det civila samhället, vilket även innebär i skolundervisningen och i uppdraget till medierna. I synnerhet en välinformerad medborgare kan i den demokratiska samhällsprocessen bidra till att man även på detta viktiga område skapar rätt förutsättningar, vidtar riktiga åtgärder och fattar riktiga beslut.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om**

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ramen för skapandet av ett gemensamt europeiskt luftrum”,

(KOM(2001) 123 slutlig – 2001/0060 COD)

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande av flygtrafik-tjänster inom det gemensamma europeiska luftrummet”,

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om planering och användning av det gemensamma europeiska luftrummet”, och

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kompatibiliteten hos det europeiska nätet för flygledningstjänst”

(KOM(2001) 564 slutlig – 2001/0235–0237 COD)

(2002/C 241/04)

Den 15 november 2001 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 19 juni 2002. Föredragande: Bill Tosh.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli (sammanträdet den 17 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 119 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster:

**1. Inledning**

1.1. Det krävs åtgärder på gemenskapsnivå för att skapa en miljö där flygtrafiken blir mer regelbunden och punktlig samtidigt som en hög säkerhetsnivå bibehålls. Detta gäller alla rörelser som företas av civilt och militärt flyg. Åtgärderna kommer att skapa miljömässiga och sociala fördelar för gemenskapen. Förslagen gäller alla flygrörelser som genomförs under civil ledning, inklusive militära flygrörelser. Syftet med förslagen i åtgärdsprogrammet är att skapa ett gemensamt, integrerat europeiskt luftrum. En reform av regleringen av alla de komponenter som, i ett övergripande perspektiv, bidrar till utnyttjandet av luftrummet betraktas som grunden för alla åtgärder vars syfte är att förbättra systemets effektivitet.

1.2. Förslagen skall för första gången skapa ett enda, gemensamt regelverk för luftrummet (inte för flyget) vilket hittills har haft separata uppsättningar regelverk, vars grundläggande principer, t.ex. beträffande säkerhet, de nya förslagen dock ansluter sig till. Förslagen om det gemensamma luftrummet skiljer sig från förslag om ”open sky” som avser flygtransportföretagens vidare utbud av tjänster.

1.3. I meddelandet läggs tre förslag till förordningar fram

med allmänna kriterier för den reglering som skall genomföras från och med 31 december 2004.

1.4. En högnivågrupp begärde in bidrag från alla aktörer inom branschen för sin rapport till kommissionen i november 2000 om ett gemensamt europeiskt luftrum. Analysen berörde följande aspekter:

- lagstiftning,
- institutioner,
- teknik,
- mänskliga resurser.

1.5. Förslagen till åtgärdsprogram om ett gemensamt luftrum består av förslag till en ram<sup>(1)</sup> och tre förslag till förordningar<sup>(2)</sup>:

- om tillhandahållande av flygtrafik-tjänster (2001/0235 COD),
- om planering och användning av det gemensamma europeiska luftrummet (2001/0236 COD),

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 123 slutlig.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 564 slutlig.

— om kompatibiliteten hos det europeiska nätet för flygledningstjänst (2001/0237 COD).

Dessa tre förslag behandlar de organisationer som levererar flygkontrolltjänster, hur detta skall regleras, hur luftrummet skall organiseras samt de tekniska kraven för att garantera kompatibiliteten hos teknisk utrustning och personal.

1.6. Den mest produktiva uppläggningsmetoden av EESK:s yttrande är att behandla alla förslag tillsammans och strukturera yttrandet tematiskt, såsom gjorts nedan.

## 2. Bakgrund

2.1. Högnivågruppens rapport bygger på en rationell utvärderingsprocess där man sammanfattade följande sekvens av aspekter och reflekterade över de slutsatser detta ledde till.

Aspekter	Slutsatser
Trafiktillväxt	Oundgängligt: förändringar och höjd effektivitet
Fragmentering	Brister i nuvarande system
Reform av flygkontrolltjänstens organisation	Behov av reformer
Reglering – säkerhet – effektivitet – hållbar utformning – ekonomiska områden	Nödvändiga processer
Federalt luftrum, inklusive militärflyget	Gemensamt luftrum
Institutionella ramar	Panuropeiskt Eurocontrol
Användning av luftrummet	Komplexitet
Flygkontrolltjänstens system och samordning	Integration av militärflyget; gemensamma standarder
Sociala aspekter	Certifieringskrav
Tillsynsmyndighet	Resurser, sakkunskap och auktoritet

2.1.1. Rapporten beskriver tydligt de fördelar som skulle följa av att reglerna för ett gemensamt luftrum antas, men ger ingen kvantitativ analys av lönsamheten eller av de operativa konsekvenserna av förslagen. Rapporter från Eurocontrols kommitté för kvalitets- och produktionsövervakning (Performance Review Commission) ger emellertid kvantifierade bevis för problemen i nuvarande arbetssätt.

## 2.2. Allmänna kommentarer

2.2.1. Dessa förslag har ett speciellt intresse för gemenskapen eftersom luftrummet är en gemensam resurs som alla har intresse av. Att underlätta säkra och effektiva flygtransporter är av stor ekonomisk betydelse för Europa. EESK förstår och stöder huvudinriktningen för detta initiativ, men uppläggningsen är komplicerad genom att man behandlar många olika aspekter som styr flygtrafiken. Med hänsyn till detta finns det ett behov av kvantifierade mått och mål för att säkerställa att förslaget om ett gemensamt, sammanhängande luftrum verkligen uppnår de avsedda målen. Prioriteringar, mål och resultat borde anges tydligare. Högsta prioritet måste i första hand ges åt säkerheten.

2.2.2. Kommissionen lutar i stor utsträckning till att ett undanröjande av fragmenteringen skall vara ett stöd för förslagen. Förslagen byggs också i stor utsträckning på ett undanröjande av flaskhalsar, och på förbättringar i processer och förfaranden för utformning, ledning och reglering av luftrummet. Att undanröja fragmenteringen är inte ett mål i sig, och man måste sätta upp tydliga mål för resultaten. Framför allt måste systemens kapacitet klara av ökningen av efterfrågan på flygtransporter som beräknas uppgå till närmare 5 % per år.

2.2.3. EESK accepterar att en gemensam förvaltning av luftrummet inom icke-nationella gränser inte måste bygga på överhöghet – ty det finns redan exempel på sådana överenskommelser mellan länder – men svårigheten kvarstår när det gäller att definiera de funktionella regionala block där kommersiellt tryck skulle kunna hindra genomförandet.

Det är t.ex. viktigt att säkerställa att omorganisationen av det övre luftrummet verkligen förbättrar sektorernas utformning och flygrutternas kapacitet och generellt leder till ökad kapacitet och effektivitet. Värdet för flygindustrin och resenärerna måste redas ut närmare. Eurocontrol har beräknat att vinsten av optimerade flygrutter skulle kunna bli endast en 5 %-ig minskning av driftskostnaderna. Vi uppmanar kommissionen att sätta upp kvantifierade mål för förslagets effektivitet.

2.2.4. Det finns ett behov av större klarhet om problemens exakta orsaker. Är t.ex. problemen med flygtransporternas tillförlitlighet, förseningar och säkerhet ett resultat av det uppsplittrade utnyttjandet av luftrummet? Överbelastningen, som enligt kommissionen antog katastrofala proportioner 1999, inträffar också i det lägre luftrummet och kan tydligast konstateras på flygplatserna! År 1999 var också speciellt, eftersom det påverkades av de militära insatserna på Balkan. Är det inte så att incidenter i det övre luftrummet är extremt ovanliga, och att det kanske är en samordning av flygrutterna genom en total integration av alla användare som är det enda vinnande konceptet för konsumenterna i dessa olika åtgärder? Trots att den genomsnittliga förseningen per flygrörelse som beror på flygkontrolltjänsten var endast 3 minuter och 15 sekunder (Källa: Central Office for Delay Analysis) var flygkontrolltjänstens genomsnittliga försening per försenad flygrörelse cirka 20 minuter. Andelen flygningar som försenades på grund av flygkontrolltjänsten var 15,7 % år 2001, vilket var en minskning från 20 % år 1999. Alla dessa förseningar beror inte på överbelastning i det övre luftrummet. Vissa beror på restriktioner som införs när flygplatsers kapacitet inte räcker till, andra beror på väderförhållanden. En samordning i det mycket överbelastade luftrummet i Centraleuropa torde emellertid göra mycket stor nytta.

2.2.5. EESK anser att förslaget inte är tillräckligt detaljerat när det gäller hur kommittén för ett gemensamt luftrum skall fungera. Vi accepterar att den skall vara sammansatt av nationella experter, men det är oklart hur den skall rådfråga företagens experter inom denna sektor. Om branschens brister i fråga om mänskliga resurser och teknik skall kunna övervinnas måste kommittén ha tillgång till nödvändig sakkunskap från olika sektorer och finna lämpliga förfaranden för att få information från branschen.

### 2.3. Lagstiftning

2.3.1. Kommittén välkomnar, liksom i samband med andra branscher, uppdelningen av befogenheterna genom att man inrättar en tillsynsmyndighet på europeisk nivå som är ekonomiskt oberoende och har ett tydligt ansvarsområde med definierade uppgifter. Regelramen måste vara tydlig och exakt och inriktad på nyckelområden. Enligt EESK:s uppfattning är det ytterst viktigt att lagstiftningen inte reglerar alltför mycket i detalj utan skapar förutsättningar för producenterna att driva sin verksamhet på ett effektivt och konkurrenskraftigt sätt.

2.3.2. Det är viktigt att tillsynsmyndigheten får ett informationssystem av hög kvalitet för att kunna sköta övervakningen.

Kvaliteten på informationssystemets utformning och informationskanalerna till det är avgörande för att den avsedda harmoniseringen skall bli effektiv och trovärdig.

### 2.4. Institutioner

2.4.1. För att ge de föreslagna institutionerna större trovärdighet borde kanske deras betydelse för effektiviteten och konsekvensen i beslutsfattandet ha betonats mer. Att ge Eurocontrol<sup>(1)</sup> rättsliga befogenheter att fatta beslut är ett stort steg framåt.

2.4.2. Det är viktigt att dels se till att det finns tydliga regler för hur kommittén för ett gemensamt luftrum skall rådfråga branschen, dels klargöra syftet med den branschvisa dialogkommittén och dess roll, samt när den skall rådfrågas. EESK vill betona vikten av ett omfattande samråd beträffande genomförandet av dessa åtgärder för att garantera att de är adekvata och effektiva. För närvarande är regelverket för samrådsprocessen otillräckligt.

2.4.3. Det är helt uppenbart att samarbete har positiva effekter för

- säkerhet och effektivitet,
- optimalt utnyttjande och integrering av resurserna,
- systematisering av betalningar,
- innovativa lösningar med större marknadsvärde.

2.4.4. Ett mål för beslutsprocessen är att den skall innefatta alla aktörer inom flygtrafiktjänsten, inte bara flygkontrolltjänsten utan också dem som tillhandahåller väderleksrapporter, marktjänster, eller utrustning. Det vore mycket värdefullt om man kunde beräkna och mäta mervärdet i praktiken av att inkludera alla, eftersom det skulle leda till negativa följder om man inte inser fördelarna.

<sup>(1)</sup> För närvarande är 31 stater medlemmar i Eurocontrol. Organisationen främsta syfte är att utveckla ett heltäckande, paneuropeiskt system för flygledningstjänsten. Eurocontrol utvecklar, samordnar och planerar genomförandet av kort- och långsiktiga strategier och handlingsplaner för flygkontrolltjänsten i Europa i ett samarbete med nationella tillsynsmyndigheter, producenter av flygtrafiktjänster, civila och militära användare av luftrummet, industrin och andra europeiska institutioner.

2.4.5. Ett gemensamt luftrum som är beroende av att verksamheterna samordnas kan inte vara lika effektivt som ett där ett enda organ styr verksamheten. Det skulle ha varit värdefullt att se en jämförelse med Nordamerika – där det finns ett federalt organ för det gemensamma luftrummet – med en utvärdering av effekterna på tillförlitlighet, säkerhet och punktlighet. Kommittén för kvalitets- och produktionsövervakning har emellertid visat att det amerikanska systemet kan vara 50 % mer effektivt och 50 % mer kostnadseffektivt. USA:s system kan utgöra en referensram trots de olika förutsättningarna.

2.4.6. Ett enhetligt auktoriseringsförfarande för det nätverk av organisationer som skall genomföra en effektiv inspektion och övervakning av flygtrafiktjänsterna kommer att ha en avgörande betydelse för hur det går att skapa detta gemensamma luftrum och samtidigt, med full insyn, skydda allmänhetens intressen.

2.4.7. Det finns också mycket att lära av regelverken i andra sektorer av allmänt intresse.

## 2.5. Teknik

2.5.1. Det finns en stor enighet om den kritiska massan för och inriktningen av teknisk utveckling inom EU och detta utgör ett starkt motiv för förslagen. Det är uppenbart att producenter av utrustning, som konstruerats inom gemenskapen, kommer att få en starkare position på världsmarknaden. Därför är det viktigt att man snarast enas om principerna på ett globalt plan. Om sådana framsteg kan nås, kommer en global standardisering att leda till erkännande och lönsamhet för EU:s producenter. Dessa är redan ledande i fråga om markbaserad utrustning och kan fortsätta att vara det i och med den fortsatta utvecklingen av produkterna.

2.5.2. Värdet som Europas investeringar i Galileo har för dessa förslag förtjänar att understrykas, och man måste se till att alla slags tillhandahållare av flygtrafiktjänster kan dra nytta av dem för att öka effekten av dem.

## 2.6. Mänskliga resurser

2.6.1. Förslagen betonar kompatibilitet hos personalen, men beskrivningarna av hur detta skall uppnås i praktiken måste utvecklas och man måste genomföra fallstudier. Förfarandena när militär och civil personal skall slås samman kommer att åtföljas av vissa unika operativa dilemman, som

kanske kan visa sig ha positiva effekter. Nyckeln till framgång är att man identifierar goda metoder och utbildningsstrategier som man kan utnyttja gemensamt.

2.6.2. Det tydliga budskapet är att tillgången till kvalificerad personal är en nyckelfaktor för utvecklingen av luftrummet. Detta borde vara en signal till EU att ge det stöd som behövs till medlemsstaterna för utveckling av sådana kunskaper och sådan sakkunskap, i likhet med stödet till teknikprojekt av den typ som utvecklas runt Galileo. Att identifiera och utveckla social kompetens, språkkunskaper och mycket kvalificerad operativ kompetens borde vara en integrerad del av förslagen.

## 3. Slutsatser

3.1. I förslag (EG) nr 2001/0060 (COD) hävdas att ett gemensamt luftrum är nödvändigt för säkra och regelbundna lufttransporter med de effekter detta har för varor och rörlighet. Ett "port till port"-koncept skulle underlätta antagandet och förståelsen.

3.2. Förslagen i sig är dock inte tillräckliga för att ta itu med efterfrågetrycket på större knutpunkter. Om luftrumets kapacitet skall kunna optimeras, krävs det enligt EESK:s åsikt stöd för att bygga ytterligare start- och landningsbanor och annan infrastruktur på marken, samtidigt som man begränsar konsekvenserna för den lokala miljön.

3.3. Förutsättningen att säkerheten går före alla andra aspekter av dessa förslag måste finnas med i förslagens alla delar. För att nå detta mål måste normer etableras och omprövas kontinuerligt. Finansieringen måste bygga på normerna och inte tvärtom, d.v.s. inte upp till den nivå "man har råd med".

3.4. Informationssystemet för rapportering av incidenter måste utformas så att det bidrar till att undanröja uppkomsten av incidenter och inte är inriktat på att utpeka skyldiga.

3.5. Förslagen saknar åtgärder med inriktning på kostnadseffektivitet. Man borde ha kunnat vänta sig att ramar för en sådan utvärdering hade skapats och lagts fram för att ge en grund för åtgärderna, t.ex. en kvantifiering av "tillförlitlighet",



av "säkerhet i luftrummet" och av "överbelastning". Mot bakgrund av en historisk tillbakablick och de förväntade effekterna av dessa instrument skulle man kunna peka ut förebildliga metoder. Även beträffande finansieringsöversikterna för rättsakterna borde man kunna förvänta sig detsamma för en lönsamhetsanalys.

3.6. Antagandet att raka flygrutter är att föredra borde formuleras bättre för att betona att den mest ekonomiska ruten är den bästa, med hänsyn till de för tillfället rådande atmosfäriska förhållandena samt trafik- och väderlekssituationen.

3.7. Det kommer att investeras mycket och äga rum en betydande teknisk utveckling i branschen. Det kommer att bli viktigt att gemenskapen ställer adekvata instrument till förfogande för avancerad forskning och utveckling för att säkerställa att kompetenscentra skapas och bibehålls.

3.8. De förfaranden som väljs för att ta ut avgifter av luftrummet användare måste vara öppna för insyn så att det skapar rätt incitament för att utforma investeringarna efter användarnas krav. Det kommer att vara viktigt att ramarna skapar rätt incitament för investeringar i ny teknik och kapacitet. EESK önskar att avgiftssystemet för användare av luftrummet blir jämförbart med kostnadssystemen i andra transportsätt, t.ex. järnvägarna, och att internaliserade externa kostnader blir tydligt identifierade. Detta skulle uppmuntra branschens ansträngningar att minska de negativa effekterna på miljön. De centrala principerna för avgiftssystemet borde bygga på öppen redovisning av kostnader och avgifter.

3.9. Det är helt logiskt att sammanföra både civila och militära användare av luftrummet i dessa förslag eftersom det kommer att klargöra fördelningen av rättigheter. Det är fortfarande beklagligt att stora delar av luftrummet som är reserverat för militär användning inte används effektivt, och man måste överväga att göra mer av luftrummet tillgängligt för civilt bruk. Det blir med säkerhet inte lätt att komma fram till en mer rationell användning av dessa delar av luftrummet med tanke på de säkerhetsåtgärder som omger militära flygrörelser. Tvister om sådana frågor bör lösas inom stängda dörrar.

3.10. Tillsynsmyndighetens roll när det gäller att genomdriva normer rigoröst får inte ifrågasättas. EESK konstaterar att en modernisering av tillhandahållandet av tjänster, som stärker konkurrensen och de kommersiella aspekterna, kan leda till blandade resultat. Kvaliteten i tjänsterna, och användarnas intressen får inte bli lidande i denna övergång och inte heller investeringarna, vilket framgick tydligt av de brittiska järnvägarna. Investeringar i flygkontrolltjänsten kommer att få inverknings i hela producentledet. Bland fördelarna kan nämnas:

- Minskad utnyttjandetid i luftrummet.
- Minskade avskrivningar av flygplanen och lägre bränslekostnader eftersom rutterna blir kortare.
- Förbättrad hantering av passagerarflödet vid flygplatserna och ökad kapacitet eftersom överbelastningen minskar.
- Minskad miljöpåverkan.

3.11. Den europeiska tillsynsmyndigheten måste säkerställa att investerarnas inverkan, var den än finns i kedjan, framgår och belönas. Det måste tydligt framgå ur reglerna att investeringar skall kunna löna sig, och att investeraren, offentlig eller privat, kan få en adekvat avkastning.

3.12. Med tanke på att Europas 450 flygplatser snart kommer att hantera en miljard passagerare per år borde man betona fördelarna för konsumenterna i fråga om kostnader, restider och punktlighet samt för miljön, för att ge eftertryck åt hur befoget det är att lägga fram dessa förslag.

3.13. Tidsplanen för genomförandet av detta nya system är kort med hänsyn till alla normer för projektplanering. Det är mycket viktigt att det lyckas. Som slutsats vill EESK framföra att kommittén stöder principerna i kommissionens förslag, men att det återstår många detaljer att utarbeta, särskilt vad gäller de nya ramarnas exakta funktion, samrådsförfarandena samt hur man formulerar mål och övervakar arbetet med att uppnå dem.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av gemensamma regler om kompensation och assistans till flygpassagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar"**

(KOM(2001) 784 slutlig – 2001/0305 COD)

(2002/C 241/05)

Den 30 januari 2002 beslutade rådet i enlighet med artikel 80 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2002. Föredragande var Bo Green.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 121 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

## 1. Bakgrund

1.1. Med kännedom om behovet av gemensamma regler om kompensation och assistans till flygpassagerare som nekats ombordstigning antog gemenskapen 1991 förordning (EEG) nr 295/91<sup>(1)</sup>.

1.2. År 1998 drog kommissionen slutsatsen att det var nödvändigt att utvidga och förtydliga bestämmelserna genom ett förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 295/91 (KOM(1998) 41 slutlig – 98/0022 (SYN)<sup>(2)</sup>.

1.3. Förslaget, som ändrades genom Europaparlamentets yttrande<sup>(3)</sup>, skulle ha utvidgat förordningens tillämpningsområde betydligt. Exempelvis skulle det även ha omfattat charterflyg, flygningar från icke-EU-länder till flygplatser i EU, inställda flygningar av andra skäl än säkerhetsskäl, elektroniska biljetter och förbättrad information till passagerare om deras rättigheter.

1.4. I sitt yttrande om förslaget drog EESK följande slutsats: "Med reservation för vad som kan framkomma av en uttöm-

mande analys av kostnader och fördelar, instämmer kommittén i att det fortfarande finns ett behov av en förordning om kompensation vid nekad ombordstigning på grund av överbokning. Det nu gällande förordningen har varit effektiv men behöver ändras för att lösa problem som uppkommit efter det att den antogs<sup>(4)</sup>".

1.5. Förslaget antogs emellertid inte av rådet på grund av oenighet kring tillämpningen av förordningen på Gibraltars flygplats.

1.6. I sitt meddelande om skydd av flygpassagerarnas intressen i Europeiska unionen<sup>(5)</sup> meddelade kommissionen att man hade för avsikt att dra tillbaka förslaget från 1998 och istället lägga fram ett mer omfattande förslag.

1.7. I maj 2001 införde bland annat Sammanslutningen av europeiska flygbolag<sup>(6)</sup> frivilliga åtgärder rörande förbättrad kvalitet på service och rekommenderade att medlemmarna vidtog dessa, vilket flertalet förväntas göra. Det är ett viktigt steg framåt, men rekommendationen omfattar inte kompensation och assistans till passagerare som nekats ombordstigning

<sup>(1)</sup> Rådets förordning (EEG) nr 295/91 av den 4 februari 1991 om införande av gemensamma regler om kompensation till passagerare som nekats ombordstigning på luftfartyg i regelbunden lufttrafik, EGT L 36, 8.2.1991, s. 5.

<sup>(2)</sup> Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 295/91 om införande av gemensamma regler om kompensation till passagerare som nekats ombordstigning på luftfartyg i regelbunden lufttrafik, KOM(98) 41 slutlig, 30.1.1998.

<sup>(3)</sup> Ändrat förslag till rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 295/91 om införande av gemensamma regler om kompensation till passagerare som nekats ombordstigning på luftfartyg i regelbunden lufttrafik, KOM(98) 580 slutlig, 19.10.1998.

<sup>(4)</sup> Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande TRA/357 om 'Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av förordning (EEG) nr 295/91 om införande av gemensamma regler om kompensation till passagerare som nekats ombordstigning på luftfartyg i regelbunden trafik' (KOM(98) 41 slutlig).

<sup>(5)</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Skydd av flygpassagerarnas intressen i Europeiska unionen, KOM (2000) 365 slutlig, 21.6.2000.

<sup>(6)</sup> AEA (Association of European Airlines), ERA (European Regions Airlines Association) och IACA (International Air Carriers Association).

eller vars flyg har ställts in. Enligt kommissionen bör således bestämmelser införas för att skydda dessa passagerare.

1.8. Mot denna bakgrund har kommissionen nu lagt fram föreliggande förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser om kompensation och assistans till flygpassagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar <sup>(1)</sup>. Av förslaget artikel 20 framgår att den nuvarande förordningen (EEG) nr 295/91 bör upphävas.

## 2. Kommissionens förslag

2.1. Enligt den nuvarande förordningen har en passagerare följande tre rättigheter:

- Ekonomisk kompensation (mellan 75 och 300 EUR).
- Val mellan ombokning till en annan flygning och ersättning för biljetten.
- Service medan man väntar – förfriskningar, måltider, hotell.

2.2. Kommissionen föreslår nu att en operatör i samband nekande av ombordstigning skall bli skyldig att göra en förfrågan efter frivilliga som är beredda att avstå från sina platsreservationer i utbyte mot kompensationer som operatören och den frivillige skall förhandla och enas om. Kompensationen skall återspegla värdet av olägenheterna för varje passagerare.

2.3. Endast om det inte skulle finnas tillräckligt många frivilliga skulle operatörerna kunna neka ombordstigning. Personer som nekas ombordstigning kommer att ha samma rättigheter som nu, med den skillnaden att den ekonomiska ersättningen höjs till mellan 375 EUR och 1 500 EUR beroende på avståndet (kortare eller längre än 3 500 km).

2.4. Passagerare som nekats ombordstigning skall dessutom ha rätt att välja mellan ersättning för biljetten och eventuellt gratis hemresa eller ombokning till en annan flygning snarast möjligt. Passagerare som nekas ombordstigning skall dessutom ha rätt till service i form av måltider och eventuellt hotell.

2.5. Inställda flygningar som operatören är ansvarig för omfattas inte av den nuvarande förordningen. Enligt det nya förslaget åläggs operatören att kontakta passagerarna och

uppmåna dem att frivilligt avstå från sina platsreservationer såvida inte operatören kan bevisa att exceptionella omständigheter råder som operatören inte kan ta ansvar för.

2.6. En passagerare som inte frivilligt avstår från sin platsreservation åtnjuter hädanefter de rättigheter som anges under punkterna 2.2, 2.3 och 2.4.

2.7. I motsats till den nuvarande förordningen omfattar det nya förslaget även bestämmelser avseende kraftiga förseningar. Passageraren kan välja mellan ombokning på ett annat flyg eller ersättning för biljetten. Vidare har passagerare med särskilda behov och passagerare med funktionshinder, medföljande person och barn som reser ensamma rätt till de tjänster som anges i artikel 9 och all annan service som rimligen kan krävas för att dessa personers särskilda behov skall uppfyllas i väntan på en senare flygning.

2.8. Med långa väntetider menas två timmar för flygningar under 3 500 km och fyra timmar för flygningar över 3 500 km.

2.9. I motsats till den befintliga förordningen som enbart täcker reguljära flygningar skall förordningens tillämpningsområde enligt förslaget utvidgas till att även omfatta icke-reguljära flygningar, inbegripet sådana som ingår i paketresor. Detta påverkar inte de passagerarrättigheter som fastställts i paketresedirektivet <sup>(2)</sup>.

2.10. Denna förordning gäller för betalande passagerare, även de som betalar med bonuspoäng, som reser från en flygplats belägen inom en medlemsstats territorium där fördragets bestämmelser är tillämpliga, och för passagerare som har avtal med ett EG-lufttrafikföretag eller med en researrangör om ett resepaket vilket bjuds ut till försäljning inom gemenskapens territorium och som reser från en flygplats belägen i tredje land till en flygplats belägen inom en medlemsstats territorium där fördragets bestämmelser är tillämpliga, såvida de inte får kompensation och assistans i det tredje landet.

2.11. En schematisk översikt över den nuvarande förordningen och förslaget till ny förordning bifogas i bilaga.

2.12. Varje medlemsstat skall utse det organ som skall ha ansvar för att genomföra förordningen.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 784 slutlig – 2001/0305 (COD).

<sup>(2)</sup> Rådets direktiv 90/314/EEG om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang, EGT L 158, 23.6.1990, s. 59.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. EESK ställer sig positiv till att kommissionen har tagit initiativ till en helt ny reviderad förordning och att kommissionen infört ett antal av de förbättringar som EESK föreslog i sitt yttrande om den ursprungliga förordningen. Även ett antal förbättringar som EESK föreslog i sitt yttrande om kommissionens förslag till ändring av den ursprungliga förordningen har nu tagits med, trots att förslaget till ändring inte antogs.

3.2. EESK beklagar att kommissionen inte har kunnat offentliggöra detaljerad europeisk statistik över hur ofta ombordstigningar nekas. I USA sammanställer transportministeriet varje månad statistik över förseningar, nekade ombordstigningar, osv. (1).

3.3. EESK hoppas att nekad ombordstigning av kommersiella skäl kommer att begränsas på grund av de höga ersättningskostnaderna som bygger på att operatörerna inte skall kunna tjäna på att systematiskt överboka och neka ombordstigning. EESK emotser kommissionens aviserade regelbundna rapporter på området.

3.4. Det bör preciseras och tydligt framgå av lagstiftningsunderlaget att förslaget i första hand har utgångspunkt i konsumentskydd (2).

### 4. Särskilda kommentarer

#### 4.1. Artikel 7.1

4.1.1. Kommissionen föreslår att kompensationen kopplas till flygbiljettpriset och fastställs till ett belopp som är dubbelt så högt som priset på de flesta biljettpriser i affärsklass. Den nya förordningen skall även tillämpas på mindre regionala flygningar (högst 60 passagerare och ingen affärsklass) samt på paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang. Biljettpriserna per passagerare på icke-regelbundna flygningar är betydligt lägre än biljettpriserna i affärsklass på regelbundna flygningar. På samma sätt kan biljettpriserna vara lägre på mindre regionala flygningar med högst 60 passagerare och utan affärsklass. Om kompensationen vid nekad ombordstigning

är densamma i samtliga fall "straffas" operatörer för regionala och icke-regelbundna flygningar i förhållande till biljettpriset i betydligt större utsträckning än operatörer för regelbundna flygningar. Detta är inte rimligt.

#### 4.1.2. Rekommendation

Man bör överväga om storleken på den kompensation som föreslås i artikel 7.1 är rimlig. Eventuell kan kompensationen variera beroende på om det rör sig om regelbundna flygningar, mindre regionala flygningar eller icke-regelbundna flygningar.

#### 4.2. Artikel 7.2

4.2.1. I sitt yttrande TRA/357 av den 1 juli 1998 om kommissionens förslag till översyn av den ursprungliga förordningen ställde sig EESK positiv till att ersättningen får sättas ned med 50 procent när en passagerare nekas ombordstigning på den bokade flygningen och erbjuds ombokning och anländer till sin slutliga bestämmelseort högst två timmar senare än den tidtabellsenliga ankomsttiden för flygningar upp till 3 500 km eller fyra timmar för längre flygningar. EESK ansåg emellertid att det var rimligt att den tillåtna förseningen begränsades till en timme istället för två timmar och till två timmar istället för fyra timmar.

#### 4.2.2. Rekommendation

När en passagerare som nekas ombordstigning på den bokade flygningen erbjuds ombokning och anländer till sin slutliga bestämmelseort högst en timme senare än den tidtabellsenliga ankomsttiden för flygningar upp till 3 500 km, eller två timmar för längre flygningar, får ersättningen sättas ned med 50 procent.

#### 4.3. Artikel 19

4.3.1. Senast den 1 januari 2008 skall kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet. Kommissionen bör emellertid vart femte år utarbeta en rapport om tillämpningen av förordningen på basis av såväl egna undersökningar som rapporter från medlemsstaterna.

#### 4.3.2. Rekommendation

Kommissionen bör vart femte år lägga fram en rapport om tillämpningen av förordningen på basis av rapporter som utarbetas i medlemsstaterna.

#### 4.4. Andra kommentarer

4.4.1. EESK skulle gärna se att förordningen och i synnerhet kompensationsbeloppen regelbundet granskades, exempelvis i samband med de årliga möten med representanter för

(1) Se transportministeriets hemsida på adressen [www.dot.gov/airconsumer](http://www.dot.gov/airconsumer).

(2) Förslaget omfattar även paketresor, dvs. den service som fastställs i artikel 2.1 i rådets direktiv 90/314/EEG utan att förslaget påverkar de rättigheter som tillskrivs passagerarna enligt direktivet.

konsumentorganisationer inom luftfarten som föreskrivs i artikel 8 i förordning (EEG) 2409/92<sup>(1)</sup>. Vid granskningen skall hänsyn tas till kostnaderna för de parter som skall genomföra förordningen, de fördelar som förordningen innebär för konsumenterna och till den allmänna utvecklingen inom passagerarflygsektorn och utvecklingen med avseende på nekade ombordstigningar.

#### 4.4.2. Rekommendation

Innan förordningen granskas bör kommissionen i samråd med alla berörda parter, exempelvis representanter för flygbolagens

<sup>(1)</sup> Rådets förordning (EEG) nr 2409/92 av den 23 juli 1992 om biljettpreiser och tariffer för lufttrafik, EGT L 240, 24.8.1992, s. 15.

europiska och regionala organisationer och konsumentorganisationer inom luftfarten, göra en bedömning av de kostnader och de fördelar som bestämmelserna i förordningen medför.

#### 5. Slutsats

5.1. Med förbehåll för ovannämnda rekommendationer delar EESK kommissionens uppfattning att det fortfarande finns behov av en förordning om utbetalning av kompensation för nekad ombordstigning på grund av överbokning. EESK ställer sig positiv till den föreslagna anpassningen av beloppen och utvidgningen av förordningens tillämpningsområde till att även omfatta kraftiga förseningar både när det gäller regelbundna flygningar och paketresor.

### SAMMANFATTNING AV FÖRSLAGEN

Flygning i regelbunden lufttrafik		
	Befintlig förordning	Förslag till ny förordning
Nekad ombordstigning	En passagerare har följande tre rättigheter: — ekonomisk kompensation (mellan 75 och 300 EUR), och — val mellan ombokning till en annan flygning och ersättning för biljetten, och — service medan man väntar – förfriskningar, måltider, hotell.	1) Skyldighet för operatörerna att göra en förfrågan efter frivilliga som är beredda att avstå från sina platsreservationer i utbyte mot överenskomna förmåner (samt att erbjuda val mellan ombokning till en annan flygning och ersättning för biljetten). 2) Om passageraren ändå nekats ombordstigning har denne följande tre rättigheter: — högre ekonomisk kompensation (mellan 375 och 1 500 EUR), och — val mellan ombokning till en annan flygning och ersättning för biljetten, och — service medan man väntar (förfriskningar, måltider, hotell).
Inställd flygning (om operatören är ansvarig)	Omfattas inte	3) Skyldighet för operatörerna att kontakta passagerarna och att göra en förfrågan efter frivilliga som är beredda att avstå från sina platsreservationer. 4) En passagerare som inte anmäler sig som frivillig har följande tre rättigheter: — ekonomisk kompensation som vid nekad ombordstigning (mellan 375 och 1 500 EUR), och — val mellan ombokning till en annan flygning och ersättning för biljetten, och — service medan man väntar (förfriskningar, måltider, hotell).
Stora förseningar	Omfattas inte	5) En passagerare har rätt att välja mellan ombokning till en annan flygning och ersättning för biljetten. 6) Passagerare med särskilda behov och personer med nedsatt rörelseförmåga skall ha rätt till en viss garanterad service medan de väntar (förfriskningar, måltider, hotell).

ICKE-REGELBUNDNA FLYGNINGAR		
	Befintlig förordning	Förslag till ny förordning
Nekad ombordstigning	Omfattas inte	Som ovan
Inställd flygning	Omfattas inte	Som ovan
Stora förseningar	Omfattas inte	Som ovan

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*  
ordförande  
Göke Frerichs

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerheten i fråga om luftfartyg från tredje land som använder flygplatser i gemenskapen"**

(KOM(2002) 8 slutlig – 2002/0014 COD)

(2002/C 241/06)

Den 31 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 19 juni 2002. Föredragande var Sergio Santillán Cabeza.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt:

## 1. Inledning

1.1. Efter flygolyckan i Puerto Plata<sup>(1)</sup> uppmanade rådet kommissionen att utarbeta förslag för att garantera säkerheten för europeiska medborgare som reser med flyg. Kommissionen tillsatte för detta ändamål en grupp av flygsäkerhetsexperter på hög nivå och utarbetade med deras hjälp en gemenskapsstrategi för bättre flygsäkerhet<sup>(2)</sup>. Det resulterade i två initiativ: Det ena bestod av en förordning som fastställer gemensamma

bestämmelser på luftfartsområdet och inrättar en europeisk byrå för luftfartssäkerhet (EASA). Förordningen antogs den 27 september 2000<sup>(3)</sup>.

1.2. Det andra syftade till att garantera att säkerhetsnormerna även uppfylls av luftfartyg från tredje land. Kommissionen föreslog därför 1997 ett direktiv om säkerhetskontroll av flygplan från tredje land som trafikerar flygplatser i gemenskapen<sup>(4)</sup>. Detta förslag, som Ekonomiska och sociala kommittén yttrade sig om<sup>(5)</sup>, blev inaktuellt eftersom det inte antogs inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 252 i Amsterdamfördraget.

<sup>(1)</sup> Dominikanska republiken. 1996 omkom 176 passagerare i en olycka med ett turkiskt flygplan som chartrats av en tysk researrangör.

<sup>(2)</sup> SEK(96) 2083 slutlig.

<sup>(3)</sup> KOM(2000) 595 slutlig.

<sup>(4)</sup> KOM(97) 55 slutlig.

<sup>(5)</sup> CES 1175/97; föredragande: Michael Mobbs.

1.3. Till följd av överenskommelsen mellan brittiska och spanska myndigheter om flygplatsen i Gibraltar beslutade kommissionen att lägga fram ett nytt förslag, som tar hänsyn till de synpunkter som framfördes av rådet i dess gemensamma ståndpunkt av den 4 juni 1998<sup>(1)</sup> och av Europaparlamentet vid den andra behandlingen<sup>(2)</sup>.

1.4. Med anledning av detta förslag diskuterade högnivågruppen FAA:s<sup>(3)</sup> förfarande (vilket går ut på att kontrollera att de berörda nationella myndigheterna har de rättsliga medlen samt resurserna, personalen och kunnandet för att ta ansvaret för internationell säkerhetskontroll). Gruppen fann dock att ett sådant system inte skulle passa i Europa.

1.5. Gruppen valde istället det stegvisa SAFA-förfarandet<sup>(4)</sup>, som aktiveras då det föreligger bevis för eller misstankar om bristande säkerhet hos ett utländskt flygbolag.

1.6. Den rapport som högnivågruppen lade fram utgick från efterlevnaden av Chicagokonventionen<sup>(5)</sup>. Rapportens viktigaste punkter inom ramen för detta yttrande är följande:

- En strategi för förbättrad säkerhet som inriktas på lufttrafikföretag och flygplan från tredje land måste vara förenlig med principerna som styr den internationella civila luftfarten.
- Varje avtalslutande stat är ansvarig för utfärdande eller giltigförklarande av certifikat om luftvärdighet för varje flygplan eller besättning som är registrerad i denna stat. Sådant certifikat måste erkännas av alla avtalslutande stater under förutsättning att certifikatet uppfyller minimikraven på internationella säkerhetsstandarder. I enlighet härmed kan en avtalslutande stat inte erkänna certifikat som den anser inte uppfyller ICAO:s krav<sup>(6)</sup>. I ett sådant fall är det möjligt att tänka sig ensidiga åtgärder till skydd för statens medborgare. Det innebär dock inte att kollektiva åtgärder är möjliga.

(1) EGT C 227, 20.7.1998, s. 18.

(2) EGT C 313, 12.10.1998, s. 32.

(3) Förenta staternas federala luftfartsmyndighet.

(4) Safety Assessment of Foreign Aircraft (säkerhetskontroll av utländska flygplan).

(5) Konventionen om internationell civil luftfart, som undertecknades i Chicago den 7 december 1944.

(6) Internationella civila luftfartsorganisationen.

— Bilateral avtal erkänner vardera parts rätt att utse lufttrafikföretag men innehåller vanligtvis inte uttryckliga bestämmelser om säkerhetskontroller eller om ensidiga åtgärder, som skulle innebära att ena parten kunde frånta den andra parten erkända rättigheter.

— Med utgångspunkt från internationell luftträtt är det därför mycket svårt att upprätta "svarta listor" över vissa flygbolag från tredje land, helt bortsett från risken för motåtgärder eller andra diplomatiska förvecklingar.

## 2. Kommissionens förslag<sup>(7)</sup>

2.1. Syftet med detta förslag är att i gemenskapen skapa en rättslig ram för ett kontrollsystem som ökar flygsäkerheten utifrån SAFA-förfarandet, samtidigt som det bevarar medlemsstaternas rätt att kontrollera varje flygplan inom ramen för gemenskapens lagstiftning.

2.2. Enligt ICAO:s bilaga 8 om flygplans luftvärdighet skall luftfartyg hållas i ett sådant skick att de är luftvärldiga. När en avtalsstat har anledning att ifrågasätta att så är fallet, är den inte längre förpliktad att erkänna giltigheten av ett certifikat om luftvärdighet. Staten har också rätt att utföra en kontroll av flygplanet, och vid behov belägga det med startförbud. De nationella lagstiftningarna varierar till innehåll men i varje medlemsstat finns det en myndighet som har befogenhet att utfärda startförbud för flygplan från den egna staten, från annan medlemsstat och från tredje land, när skäl finns att ifrågasätta luftvärdigheten. Reglerna i ICAO:s bilaga 13 om utredning av flyghaverier och tillbud fungerar på liknande sätt, när ett tillbud anses ha ägt rum.

2.3. Kommissionen föreslår tre typer av åtgärder för att öka flygsäkerheten (artikel 1):

- a) Insamling och spridning av de uppgifter som behövs för att fatta beslut om åtgärder som kan garantera de resandes säkerhet.
- b) Inspektion av luftfartyg från tredje land, deras drift och besättning när det föreligger skäligen misstanke om att internationella säkerhetsnormer inte följs, vilket vid behov kan leda till att det beläggs med startförbud.

(7) För en allmän framställning, se kommissionens meddelande "Europeiska gemenskapens bidrag till en förbättring av flygsäkerheten i världen", KOM(2001) 390 slutlig.

- c) Vidtagande av de åtgärder som krävs för att säkerställa att bristerna åtgärdas.

2.4. Informationen samlas in (artikel 4) genom rapporter (av piloter, underhållsföretag, organisationer som är oberoende av myndigheterna) eller dokumentation (t.ex. tillbud och klagomål), samt genom de åtgärder som vidtagits efter inspektionerna på marken och kontrollen av att operatören har åtgärdat bristerna.

2.5. Medlemsstaterna skall vara skyldiga att en gång i halvåret offentliggöra all information från de senaste sex månaderna om antalet luftfartyg som belagts med startförbud, luftfartygstyp, registreringsstat, flygplats, datum för startförbudet, operatörens säte m.m. (artikel 7.2).

2.6. Uppgifterna skall vara särskilt konfidentiella (artikel 7.4) om de lämnats av besättningen på luftfartyg, vilket säkerställs genom att källan till sådan information helt oidentifieras.

2.7. Rätten att göra rampinspektioner gäller "om det föreligger misstanke" om att luftfartygen "inte uppfyller internationella säkerhetsnormer" (artikel 5). Denna inspektion beskrivs i direktivförslaget bilaga II och omfattar bland många andra aspekter kontroll av dokumentation, besättningens sammansättning och kvalifikationer, existensen av apparater och instrument, till exempel färdregistrator.

2.8. Ett luftfartyg får beläggas med startförbud "i fall av bristande överensstämmelse med internationella säkerhetsnormer som utgör en uppenbar säkerhetsrisk" (artikel 8.1). I ett sådant extremfall skall den berörda myndigheten "omedelbart" underrätta de behöriga myndigheter som utövar tillsyn över den berörda operatören och den stat där luftfartyget är registrerat.

Det finns möjlighet att tillåta att luftfartyget efter säkerhetsåtgärder på ett säkert sätt flyger "utan betalande passagerare eller frakt" till en flygplats för att repareras.

2.9. Åtgärderna för att rätta till bristerna kan omfatta övervakningsåtgärder, särskilt när det gäller en viss operatör eller samtliga operatörer från ett visst land (artikel 9), och utestängning eller villkor för driften (artikel 10).

2.10. Vid tillämpningen av direktivet skall kommissionen biträdas av den kommitté som inrättades genom artikel 12 i rådets förordning (EEG) nr 3922/91 av den 16 december 1991 om harmonisering av tekniska krav och administrativa förfaranden inom civil luftfart<sup>(1)</sup>.

2.11. Medlemsstaterna skall ha införlivat direktivet i sin lagstiftning senast två år efter det att det har trätt i kraft (artikel 12). Kommissionen skall senast två år efter det att direktivet har trätt i kraft utarbeta en rapport om direktivets tillämpning och eventuellt föreslå ändringar (artikel 13).

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar kommissionens förslag om att förbättra säkerheten för europeiska passagerare utifrån SAFA-förfarandet, som handläggs av de gemensamma luftfartsmyndigheterna (JAA)<sup>(2)</sup> på uppdrag av Europeiska konferensen för civil luftfart (ECAC)<sup>(3)</sup>.

SAFA-förfarandet är en komponent i en allmän strategi från kommissionens sida för att bidra till ökad säkerhet inom den civila luftfarten som också avspeglar en växande oro bland passagerarna världen över; en oro som har ökat efter händelser som saknar samband med själva flygplanens skick, däribland terroristattentaten i USA den 11 september.

Direktivet är nödvändigt även om det inte kan lösa alla problem inom detta mycket speciella transportslag med flygplan som i normala fall stannar mycket kort tid på flygplatserna, vilket försvårar grundliga inspektioner.

3.2. De informationsåtgärder som planeras i förslaget hänger samman med andra krav, till exempel kraven på rapportering av händelser inom civil luftfart<sup>(4)</sup>. Som nämnts ovan inskränker inte detta förslag medlemsstaternas rätt att inspektera, belägga med startförbud och utestänga luftfartyg eller ställa säkerhetsvillkor för luftfartyg inom ramen för gemenskapsrätten.

<sup>(1)</sup> EGT L 373, 31.12.1991.

<sup>(2)</sup> Joint Aviation Authorities.

<sup>(3)</sup> European Civil Aviation Conference.

<sup>(4)</sup> KOM(2001) 532 slutlig.



3.3. Lufttransportföretagen i EU hör till de säkraste i världen. De måste inte bara efterleva Chicagokonventionen (med bilagor) om civil luftfart (från 1944), som anger minimisäkerhetsnivåer för luftfartyg som antagits av ICAO, utan också uppfylla en samling tekniska normer och administrativa förfaranden<sup>(1)</sup>. Historiskt sett visar dock säkerheten hos vissa luftfartyg från tredje land att det krävs normer för att skydda passagerarna när flygbolagen använder gemenskapens flygplatser.

3.4. Kommittén vill framhålla att följaktligen kan operatörer från tredje land ha en lägre säkerhetsnivå än europeiska operatörer, även efter det att detta direktiv har trätt i kraft.

3.5. ESK upprepar att denna åtgärd bör vara ett led i en samlad och bredare insats som inte bara omfattar luftfartyg från tredje land utan också de allmänna villkoren för flygtransporter i Europa, vilket också har framhållits av högnivågruppen.

3.6. Kommittén instämmer i att regler som rör information, kontroller, startförbud för luftfartyg eller begränsad användning av flygplatser måste gälla i alla medlemsstater för att undvika att luftfartyg med brister som konstaterats i en stat kan trafikera andra flygplatser i EU. Gemensamma normer kan dessutom göra det svårare för tredje land att ta till motåtgärder om en medlemsstat vidtar åtgärder mot en viss operatör.

3.7. Kommittén stöder kriteriet att i enlighet med subsidiaritetsprincipen skall rättsliga överklaganden av beslut som fattats av luftfartsmyndigheter omfattas av medlemsstaternas egen lagstiftning.

3.8. Kommittén är mycket positiv till att medlemsstaterna varje halvår skall publicera en rapport om luftfartyg som belagts med startförbud.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Hyrda luftfartyg. Vid definitionen av direktivets tillämpningsområde hänvisas allmänt till "luftfartyg från tredje land", det vill säga luftfartyg som inte används eller drivs under

tillsyn av en medlemsstats behöriga myndighet (artikel 3). De enda luftfartyg som inte omfattas av inspektionsåtgärderna är a) statliga luftfartyg<sup>(2)</sup>, och b) luftfartyg som har en högsta tillåten startvikt på högst 5 700 kg och som inte bedriver kommersiell lufttransportverksamhet (artikel 2).

Kommittén föreslår att följande definition läggs till i artikel 3:

"Luftfartyg från tredje land: luftfartyg som används av ett flygbolag vars drifttillstånd har utfärdats av en stat som inte är medlem i Europeiska gemenskapen eller luftfartyg som tillhör företag som inte har sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet i gemenskapen."

Kommittén noterar att kommissionen anser att direktiv 2407/92 omfattar chartrade luftfartyg. Denna föreslagna ändring lämnar dock inget utrymme för tvetydighet.

4.2. ICAO-normer. I bilaga II bör tydligare anges att medlemsstaterna är skyldiga att utföra kontroller för att garantera att operatörerna uppfyller ICAO:s normer om flygtidsgränser, besättningens minimikvalifikationer och utbildning.

4.3. Artikel 5: Rampinspektion. ESK anser att man bör fastställa ett minsta antal slumpmässigt valda inspektioner för att öka säkerheten hos luftfartyg från tredje land.

Följande bör läggas till i artikel 5.1: "... lämpliga metoder för att säkerställa att rampinspektioner omedelbart genomförs ...".

4.4. Artikel 7: Informationsskydd och spridning av information. Det framgår inte tillräckligt klart vad luftfartsmyndigheterna i medlemsstaten skall göra när de har fått uppgifter om att en viss operatörs luftfartyg har belagts med startförbud. I mycket allvarliga fall bör det vara möjligt att belägga flygbolagets samtliga flygplan med startförbud.

4.5. Mindre allvarliga brister: SAFA-förfarandet är i första hand inriktat på allvarliga brister som kan leda till att ett luftfartyg beläggs med startförbud.

<sup>(1)</sup> Rådets förordning (EEG) nr 3922/91 av den 16 december 1991, EGT L 373, 31.12.1991, s. 4.

<sup>(2)</sup> Luftfartyg som används inom militären, tullen och polisen (Chicagokonventionen, artikel 3).

ESK noterar att avsikten är att gradera bristerna på en skala från 1 till 3. Kommittén anser att direktivet bör kräva att de olika behöriga myndigheterna varje kvartal skall utbyta information om alla brister och inte bara förmedla information om de allvarligaste bristerna.

4.6. Kunskaper i engelska. Kommittén insisterar på att samtliga besättningsmedlemmar av säkerhetsskäl skall ha flytande kunskaper i engelska. Detta krav bör ingå i ICAO:s normer.

4.7. Informationsutbytet bör ske så snabbt som möjligt mellan berörda myndigheter och kommissionen (artikel 6) bör säkerställa att så sker med hjälp av informationsteknik. Det är av avgörande betydelse att myndigheterna har tillgång till databaserna.

4.8. Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA): befogenheter. Kommittén anser att EASA i framtiden bör ha ansvaret för att genomföra SAFA-programmet.

4.9. Ikraftträdande. Med tanke på SAFA-förfarandets syfte bör det träda i kraft snarast möjligt. Kommittén är medveten om att detta är ett tekniskt invecklat område men anser likväl att medlemsstaterna bör ha införlivat direktivförslaget inom 12 månader istället för 24 månader.

— I detta sammanhang bör man hålla i minnet att det redan 1997 fanns ett förslag till direktiv och att medlemsstaterna därmed har haft fem år på sig att vidta de åtgärder som krävs.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om beviljande av ekonomiskt gemenskapsstöd till förbättring av godstransportsystemets miljöprestanda"**

*(KOM(2002) 54 slutlig – 2002/0038 COD)*

*(2002/C 241/07)*

Den 21 februari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2002. Föredragande var Philippe Levaux.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för och 1 nedlagd röst.

## **1. Inledning: Förslaget till förordning**

1.1. Genom vitboken av den 12 september 2001 om "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: vägval inför framtiden" planerar kommissionen att låta Pact-programmet, som upphörde den 31 december 2001, följas av ett nytt program för främjande av intermodaliteten kallat Marco Polo.

1.2. Detta nya program har utarbetats med hänsyn till de erfarenheter som inhämtats från Pact-programmet och som

presenteras i ett arbetsdokument från kommissionen med titeln "Results of the PACT Programme 1997–2001". Detta dokument har kompletterats med en oberoende extern utvärdering av perioden 1997–1999.

1.3. Marco Polo-programmets huvudmål är att minska vägtrafikstockningarna och förbättra hela transportsystemets

miljöprestanda genom att en del av godstrafikökningen ställs om från väg till närsjöfart, järnväg och inre vattenvägar.

1.4. Marco Polo-programmet skall (liksom Pact) stödja kommersiella åtgärder som avser tjänster på godstransportmarknaden.

1.5. I motsats till Pact-programmet skall Marco Polo stödja trafikomställningsprojekt inom alla segment på godstransportmarknaden, inte bara kombinerade transporter där den inledande eller avslutande transportsträckan tillryggaläggs per väg.

1.6. Programmet skall gynna internationella projekt framför nationella enligt tre huvudområden:

- Startstöd till nya godstrafiktjänster som inte går på väg; lönsamhet förväntas på medellång sikt (trafikomställningsåtgärder).
- Startstöd till godstrafiktjänster eller godstrafikanläggningar av strategiskt europeiskt intresse ("katalysatoråtgärder").
- Främjande av samarbete på godslogistikmarknaden ("samarbetsåtgärder").

1.7. Marco Polo-programmets huvudmål är att bidra till att överföra en godsvolym som motsvarar den förväntade ökningen av den internationella godstrafiken på väg till andra transportsätt.

## 2. Allmänna kommentarer

### 2.1. Erfarenheter från Pact-programmet 1997–2001

2.1.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har med intresse tagit del av kommissionens utredningar om erfarenheterna av PACT-programmet. Utredningarna hade påskyndats för att bli klara innan detta program löpte ut den 31 december 2001.

2.1.2. EESK konstaterar att även om utredningarna har gjort det möjligt att utforma Marco Polo-programmet utgående från tidigare erfarenheter, är kontinuiteten i de två programmen inte garanterad. Vid ingången av 2002 hade åtgärderna inom PACT-programmet fullföljts utan att något nytt datum hade fastställts för när nya åtgärder inom Marco Polo skall läggas fram, granskas, antas och finansieras. Eftersom Marco Polo-programmet i enlighet med artikel 12 i förordningen skall träda i kraft den 1 januari 2003, kan de första åtgärderna

i bästa fall vidtas först under 2003. EESK noterar dock att kommissionen beaktat möjligheten att under 2002 utlysa en offertrunda i liten skala som skall finansieras ur kommissionens budget till ett belopp om 2 miljoner EUR. Kommittén ser positivt på denna lösning men understryker med tanke på den blygsamma summan att kontinuiteten mellan de två programmen tyvärr inte kommer att säkerställas.

2.1.3. EESK konstaterar att det ursprungliga förslaget till finansiell ram för PACT-programmet uppgick till 35 miljoner EUR fördelat på 5 år. Medlen kommer sannolikt att ta slut i början av 2002 eftersom kommissionen understryker att 30 miljoner redan har använts fram till den 30 september 2001.

2.1.4. Kommissionen anger att dessa 30 miljoner EUR med en genomsnittlig subventionsnivå på 25 % har gjort det möjligt att finansiera åtgärder till ett sammanlagt värde av 120 miljoner EUR.

2.1.5. Kommittén konstaterar att det totala beloppet anhållna subventioner uppgick till 203 miljoner EUR. Med en genomsnittlig subventionsnivå på 25 % kunde åtgärder med andra ord vidtas till ett värde av 812 miljoner EUR. EESK noterar att efterfrågan på finansiering har varit betydligt större än anslagna medel, vilket tyder på att det ursprungliga beloppet inom budgetramen för PACT-programmet har varit otillräckligt.

2.1.6. I kapitel 1 i motiveringsdelen till kommissionens förordningsförslag (Erfarenheter från Pact-programmet 1997–2001, punkterna 8 och 9 i avsnittet Kvantifierade resultat) finns en tabell om PACT-programmet som visar att av 65 av de åtgärder som avslutats fram till den 30 september 2001 har 51 % varit helt framgångsrika, 22 % delvis framgångsrika och 27 % inte varit framgångsrika alls. Följaktligen var endast varannan åtgärd helt framgångsrik. För övriga åtgärder har man kunnat konstatera vissa svaga länkar i logistikkedjan. Det finns därför skäl att se till att Marco Polo-programmet ger bättre resultat.

### 2.2. Extern utvärdering av Pact-programmet 1997–2001

2.2.1. EESK uppskattar att en extern opartisk utvärdering av PACT-programmet har gjorts för perioden 1997–2000.

2.2.2. Kommittén påpekar dock att utvärderingen omfattar den första delen av programperioden utan att det anges hur många projekt som avslutats under den aktuella perioden. (Bilaga I till kommissionens dokument, "Sammanfattning av den oberoende utvärderingen av Pact-programmet", innehåller inga närmare upplysningar om detta).

2.2.3. Med beaktande av tidtabellen för programmets införande 1997 och av de 65 projekt som avslutats och utvärderats fram till den 30 september 2001, antar EESK dock att man i den oberoende utvärderingen på sin höjd har haft möjlighet att beakta ett trettio-tal åtgärder, varav i genomsnitt hälften har bedömts vara framgångsrika, enligt kommissionen.

2.2.4. Under dessa omständigheter bedömer kommittén att de synnerligen viktiga slutsatser som dragits av den oberoende utvärderingen, och som nu används vid utarbetandet av riktlinjer för Marco Polo-programmet, bör kunna ses över vid tillfälle i syfte att slutgiltigt och övergripande utvärdera genomförandet av Pact-programmet.

2.2.5. Med beaktande av detta uttrycker kommittén sin tillfredsställelse över att rekommendationerna från den oberoende utvärderingen har uppmärksamats i beredningen av Marco Polo-programmet.

2.2.6. EESK anser att det är motiverat att slopa finansieringen av genomförbarhetsstudier som förberedelse till projekt.

2.2.7. Kommittén bedömer att det är mer effektivt att bevilja subventioner för att finansiera konkreta åtgärder, t.ex. i form av startstöd.

### 2.3. Marknadens utveckling och behov

2.3.1. EESK har med intresse tagit del av den analys som kommissionen lägger fram.

2.3.2. Kommittén ser positivt på att förslaget till förordning om Marco Polo-programmet i syfte att minska vägtrafikstockningarna i anslutning till godstransporter på väg beaktar andra former av transport genom att tillmäta järnvägen, närsjöfarten och inre vattenvägar lika stor betydelse. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till den statistik som kommissionen återger i en rapport av den 2 maj 2002<sup>(1)</sup> om tillämpningen under åren 1996–1999 av rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna.

Den totala godstrafikvolymen 1998 uppgick till 2 870 miljarder tonkilometer och fördelar sig på följande sätt:

— Landsväg:	1 255
— Sjötransport:	1 167
— Järnvägar:	241
— Inre vattenvägar:	121
— Rörledning:	87

Under perioden 1996–1999 motsvarade järnvägsledet och transportledet på de inre vattenvägarna i kombinerad transport 26,5 % av vägtransporter på över 500 km.

2.3.3. EESK delar kommissionens uppfattning om luftfarten eftersom denna inte på något avgörande sätt kan bidra till att minska trafikstockningarna inom godstransportsystemet i Europa. Däremot finns det fördelar med lufttransporter i fråga om vissa former av godstrafik, t.ex. mellan kontinenter och på de långa sträckor inom Europa som blir mer aktuella efter utvidgningen.

2.3.4. EESK anser att det med tanke på ett utvidgat utbud av tjänster inte är lämpligt att fullständigt utesluta lufttransporten från Marco Polo-programmet. I stället bör man i de särskilda villkor som skall fastställas av kommissionen skapa förutsättningar för finansiering av olika åtgärder, t.ex. utrustning för intermodal godshantering så att tillämpningsområdet för Marco Polo-programmet även kan omfatta lufttransporter som ett komplement.

2.3.5. I ett tidigare yttrande<sup>(2)</sup> har kommittén i punkterna 3.2 och 3.3 påpekat att transporter på väg utgör 74,7 % av godstrafiken i EU, på järnväg 13,4 % och på vattenvägar 6,8 % samt transporter via pipelines 5,1 %. I yttrandet konstaterar kommittén att "tillsammans svarar järnvägar, pipelines och inre vattenvägar för en fjärdedel av varutransporterna och de har en reservkapacitet som kan utökas om de kunde förmås att komplettera varandra bättre".

2.3.6. Kommittén är förvånad över att kommissionen inte nämner transporter via pipelines trots att detta är en omfattande form av intermodal transport som, beroende på vilket land det gäller, kan uppgå till så mycket som tre fjärdedelar av transporter på inre vattenvägar.

2.3.7. Kommittén anser att Marco Polo-programmet även bör bereda möjlighet till finansiering av åtgärder som syftar till att överföra godstransporter på väg till pipelines.

2.3.8. När det gäller intermodala transporter för väg/närsjöfart delar kommittén kommissionens förhoppningar om förenkling av hanteringen och försäljningen av närsjöfartstjänster genom att detta sköts centralt och att det i förlängningen på ett mer allmänt plan uppstår ett nytt yrke, transport-samordnare. Transportsamordnarna skall ställa alla tillgängliga transportformer till förfogande för kombinerade godstransporter.

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 215.

<sup>(2)</sup> Framtiden för det transeuropeiska nätet av inre vattenvägar EGT C 80, 3.4.2002.

2.3.9. För att höja närsjöfartens anseende (t.ex. när det gäller containrar) och användningsgrad, är det utan tvivel nödvändigt att sprida information om detta transportsätt, vilket även kommissionen förordar.

2.3.10. Kommittén anser att detta inte är tillräckligt. Kommissionen bör uppmana medlemsstaterna att skapa incitament för sina centrala och regionala myndigheter att systematiskt gynna transporter per närsjöfart, per räls och per vattenvägar då detta är görligt. Dessa offentliga myndigheters exempel skulle därmed få betydande återverkningar på investeringar i materiel och utrustning som hänför sig till alternativa transportformer och på de privata transportbolagens val i framtiden.

2.3.11. När det gäller järnvägstransport understryker kommissionen ännu en gång på goda grunder att det finns brister inom driftskompatibiliteten, infrastrukturerna, kommunikationssystemen och driftsbestämmelserna, vilket utgör ett hinder för en verklig inre marknad för järnvägstransporter.

2.3.12. EESK ger sitt stöd till kommissionen i fråga om alla sådana åtgärder vars syfte är att harmonisera villkoren för tillträde till järnvägsinfrastrukturen i Europa och på ett mer allmänt plan i fråga om alla åtgärder som tillåter en optimal användning av förefintlig infrastruktur.

2.3.13. Men kommittén beklagar att kommissionen inte i detta sammanhang påpekar att berörda medlemsstater och regioner snarast bör bevilja betydande medel för anpassning, modernisering och komplettering av förefintlig järnvägsinfrastruktur. Detsamma gäller infrastrukturen för transporter till havs och på inre vattenvägar. En optimering är inte tillräckligt för att dessa transportformer skall kunna uppfylla de krav som gäller nu och i framtiden. Det är alltså viktigt att staterna och regionerna inte bara nöjer sig med att uttrycka sina goda föresatser utan gemensamt anslår medel för att uppnå målen.

2.3.14. Vad gäller transporter på inre vattenvägar kan EESK med glädje konstatera att denna transportform inom Marco Polo-programmet ges en fullvärdig ställning.

2.3.15. I ett aktuellt yttrande<sup>(1)</sup> som nämndes ovan har kommittén fäst rådets och Europaparlamentets uppmärksamhet vid vikten av att i högre grad värdesätta kapaciteten inom transporter på vattenvägar (vilka utgör ett led inom intermodal transport) samtidigt som trafikstockningarna på vägarna kan minskas. Detsamma gäller för transporter på räls.

2.3.16. Vidare föreslår kommittén att kommissionen gynnar utvecklingen av multimodala transporter genom att för företag som använder tjänsterna utarbeta en europeisk handbok över alla multimodala plattformar med beskrivningar av dessa. Handboken bör omfatta hamnar både vid kusten och i inlandet samt vissa flygplatser. Dokumentet "Multimodala plattformar i medlemsstaterna", som kommissionen tillhandahållit och som bifogas detta yttrande, utgör ett första utkast till inventarium som kunde bli basen för ovan nämnda europeiska handbok.

#### 2.4. Marco Polo-programmet

2.4.1. Kommissionen påpekar att om inget görs kommer vägtransporterna i EU att öka med cirka 50 % fram till 2010, dvs. en ökning på 60 miljarder tonkilometer. Redan de gränsöverskridande vägtransporterna mellan EU:s medlemsstater kommer att fördubblas fram till 2020, vilket innebär en beräknad ökning på 12 miljarder tonkilometer per år. Samhällets kostnad för dessa 12 miljarder tonkilometer har beräknats till över 3 miljarder EUR om året, ett belopp som bör ställas mot Marco Polo-programmets årsbudget som ligger på 23 miljarder EUR om året.

2.4.2. I syfte att bemöta denna ökning offentliggjorde kommissionen den 12 september 2001 en vitbok om "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: vägval inför framtiden". I vitboken föreslås 60 åtgärder, bl.a. Marco Polo-programmet, med målet att det fördelningsförhållande mellan transportsätten som rådde 1998 skall uppnås 2010 och därefter bibehållas.

2.4.3. Kommittén konstaterar att de mål som kommissionen nu uppställer sträcker sig längre än de som nämns i vitboken eftersom kommissionen med Marco Polo-programmet hoppas kunna bibehålla godstransporterna på väg på nuvarande nivå och fördela ökningen på 12 miljarder tonkilometer per år på de andra transportformerna.

2.4.4. EESK har redan ett antal gånger uttryckt sitt fulla stöd för kommissionens förfarande. Kommittén erinrar dock om att de tidsgränser som beaktats, och som löper ut år 2010, blir allt svårare att hålla eftersom det nu kvarstår knappt 8 år för genomförandet.

2.4.5. Därför föreslår kommittén att kommissionen utarbetar en tidsplan för de olika åtgärder som aktörerna skall vidta i syfte att uppnå målen inom utsatt tid. En regelbunden uppföljning av vidtagna åtgärder bör införas. Uppföljningen

(1) Framtiden för det transeuropeiska nätet av inre vattenvägar EGT C 80, 3.4.2002.

kan utmyнна i en årsberättelse, i vilken eventuella förseningar och orsakerna till dessa kan förtecknas tillsammans med nödvändiga åtgärder för att hålla tidsplanerna.

2.4.6. I annat fall befarar kommittén att motivationen troligen sjunker i avsaknad av realistiska tidsgränser. Detta vore särskilt beklagligt med tanke på hur viktiga insatserna är.

2.4.7. EESK anser det vara glädjande att kommissionen understryker att Marco Polo-programmet kan tillämpas på alla delar av godstransportmarknaden och att kombinerad transport inte kommer att vara det enda beaktansvärda alternativet.

2.4.8. För att uppnå de fastställda målen anser EESK att alla tänkbara resurser måste uppbyggas och att inga alternativ får utslutas.

2.4.9. Därför befarar EESK att det uppstår förvirring avseende kommissionens avsikter, eftersom denna i förordningsförslaget motiveringsdel, kapitel 3 (Marco Polo-programmet punkterna 44 och 45, avsnittet Avgränsning mot andra stödprogram), uttrycker ståndpunkter som klart står i strid med utvecklingen av infrastrukturen. Kommittén bedömer att det behövs samordning mellan avsikterna och medlen och artikel 44 måste därför ändras så att man genom Marco Polo-programmet kan möjliggöra finansiering av kringverksamhet, dvs. infrastrukturprojekt som gynnar en övergång från vägtransporter till andra former av transport. Kommittén föreslår en ändring av förordning (EG) nr 2236/95 om gemenskapens finansiella stöd på området för intermodala transportsystem så att det blir möjligt att införa subventioner på över 20 % för stödinstrument till infrastrukturprojekt för transeuropeiska transporter.

2.4.10. EESK tillstår att det i fråga om godstransporter på europeisk nivå är lämpligt att gynna åtgärder som rör flera medlemsstater, eftersom det är vid de punkter där systemen eller infrastrukturerna ansluter sig mellan två medlemsstater eller svårigheter uppstår avseende kontinuitet och smidighet. Därutöver finns det inom varje enskild medlemsstat isolerade flaskhalsar som bör åtgärdas. Därför föreslår EESK att Marco Polo-programmet även skall tillåta finansiering av kompletterande åtgärder inom en enskild medlemsstat om detta kan bidra till att trafiken över gränserna flyter bättre, i synnerhet på starkt trafikerade sträckor.

2.4.11. När det gäller startstöd (åtgärd för trafikomställning) är kommittén förvånad över de gränser som fastställs av kommissionen på empiriska grunder i kapitel 3, punkt 50 (Marco Polo-programmet, startbidrag till företag som tillhanda-

håller nya tjänster) samtidigt som kommissionen på annat håll förespråkar en stor flexibilitet i programmets genomförande. Kommittén instämmer i att möjligheterna till nya, regelbundna transporttjänster till sjöss, på järnväg eller på inre vattenvägar kan sammanhålla med lastfaktorn för den materiel som anlitas, men den fysiska planeringen är inte avgörande för hur länge en ny tjänst kan beräknas förbli olönsam eftersom det framför allt är fråga om att stimulera den lokala marknaden.

2.4.12. Vidare påminner EESK om att vägtransporternas framgång i huvudsak beror på tre aspekter: de är snabba, håller tidtabellen (tillförlitlighet) och tillåter transport från dörr till dörr.

2.4.13. Dessa tre faktorer har tillsammans bidragit till att begreppet hantering enligt "zero stock" har uppkommit. Detta begrepp bör i nuläget ifrågasättas och ersättas med något som bättre motsvarar framväxten av önskade transportformer och som kunde kallas hantering enligt "circulating stock".

2.4.14. Logistikens möjligheter kan i dag tillförsäkra användarna regelbundna leveranser inom rimliga tidsgränser genom att undanröja de negativa effekterna av den tidspress som blivit förhärskande inom hanteringen.

2.4.15. I fråga om katalysatoreffekterna, stöder EESK kommissionens förslag när det gäller planerna på att avhjälpa "de bakomliggande problemen i transportkedjan". Kommittén noterar dock att alla exemplen i kommissionsdokumentets kapitel 3, punkt 58, (Marco Polo-programmet) utgör skäl till följdriktiga investeringar i bl.a. följande:

- Att säkerställa oavbrutna färdsträckor för tåg utan byte av lokomotiv på nätverk som ännu inte har harmoniserats.
- Att garantera tjänster för inre sjöfart mellan Nordsjön och Svarta havet, vilket förutsätter att det finns möjlighet till oavbrutna transportsträckor på nätet av inre vattenvägar med hög lastprofil.
- Att införa godståg som kan hålla hög hastighet, vilket förutsätter att det finns lämplig materiel och anpassade nätverk, vilket inte är fallet i dag.
- Att skapa höghastighetsleder till sjöss där det råder hög trafikintensitet, vilket förutsätter en omstrukturering av hamnarna i dessa områden, inklusive förbindelserna med omliggande trafiknät på land.

2.4.16. I fråga om samarbetsåtgärder understöder EESK den politik som kommissionen förespråkar och som inbjuder de transportföretag som använder olika transportformer att arbeta i nätverk för att uppnå synergieffekter, som är en effektivitetsfaktor.

2.4.17. Kommissionen understryker på goda grunder att det finns intresse av att sprida uppnådda resultat eftersom detta utgör ett incitament till upprepning av "goda idéer". Erfarenheterna från Pact-programmet har visserligen uppsamlats under en alltför kort period men visar att upprepningar är sällsynta på grund av nämnda orsaker. Eftersom begreppet hållbar utveckling blir allmännare bedömer EESK det vara rimligt att räkna med en snabb förändring i tillvägagångssätten, vilket ger möjlighet till att dra nytta av samarbetsåtgärder.

2.4.18. Kommittén uppskattar kommissionens sätt att närma sig frågan och förespråkar att valet av åtgärder som skall få stöd genom Marco Polo skall träffas med särskild hänsyn till möjligheterna till upprepning.

## 2.5. Externa samråd

2.5.1. Kommissionen påpekar att beredningen av föreliggande förslag till förordning har fått stöd av breda externa samråd.

2.5.2. Det är enligt kommittén glädjande att kommissionen på detta sätt vill samla in synpunkter från berörda parter innan förslaget läggs fram. Kommittén beklagar dock att den anslutits till samrådsförfarandet i ett sent skede.

2.5.3. Det innebär att EESK tvingas avge ett yttrande inom en förkortad tidsfrist, utan att fullt ut ha tillgång till all information under samrådsfasen.

## 3. Särskilda kommentarer till förslaget till förordning

### 3.1. Artikel 1: Ämne

3.1.1. EESK har konstaterat att det belopp som beviljats inom finansieringsramen för Marco Polo-programmet uppgår till 23 miljoner EUR per år, dvs. 115 miljoner EUR totalt under hela programperioden på 5 år.

3.1.2. Detta belopp är avsevärt mycket högre än anslagen för Pact-programmet, som totalt uppgick till 35 miljoner EUR.

Summan är dock betydligt lägre än bedömningarna i vitboken "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" av den 12 september 2001. I vitboken planerades Marco Polo-programmet tilldelas en budget på 120 miljoner EUR under endast 4 år, dvs. 30 miljoner EUR per år och inte 23 miljoner EUR.

3.1.3. I kapitel 6 framhåller kommissionen att man är övertygad om att denna budget är tillräcklig för att kunna resultera i en "överföring av sammanlagt 12 miljarder tonkilometer gods om året". Kommittén är dock inte övertygad om att detta initiativ i sig räcker för att det årliga överföringsmålet skall nås. Kommittén anser att kommissionen i inledningen till Marco Polo-förordningen bör framhålla att EU och medlemsstaterna måste vidta följande kompletterande åtgärder:

— Att omgäende skärpa kontrollerna och höja bötesbeloppet för brott mot sociallagstiftningen, så att de olika transportsätten kan konkurrera på lika villkor.

— Att med hjälp av offentliga medel finansiera infrastruktur för intermodala transporter (t.ex. terminaler och förbindelser till dessa).

— Att ställa krav på operatörerna att de allmännyttiga tjänster som de tillhandahåller med hjälp av stöd från Marco Polo-programmet eller liknande nationella program skall baseras på ett långsiktigt engagemang som eventuellt kan kompenseras ekonomiskt.

3.1.4. Kommittén påminner dock om att kommissionens beräkningar delvis utgår från resultaten av den oberoende utvärdering som gjordes av Pact-programmet och som kommittén anser vara otillräcklig (se punkt 2.2 ovan).

3.1.5. Vidare finner EESK det vara förvånande att kommissionen strax efter att ha fastställt en budget för programmet på 23 miljoner EUR som "bör kunna leda till en överföring av sammanlagt 12 miljarder tonkilometer gods om året under programmets löptid" (jfr kapitel 6, Förklaring till artiklarna, artikel 1) fortsätter med följande: "Även om målet inte uppnås gör ett kvantifierat mål att det blir lättare att bedöma programmets resultat, det är alltså under alla omständigheter av godo." Antydningen om att målen inte nödvändigtvis uppnås ger inte större trovärdighet åt förordningen. Därför föreslår EESK att den sista citerade frasen stryks.

### 3.2. Artikel 2: Definitioner

3.2.1. Kommittén konstaterar att projekten förväntas bli inlämnade av konsortier bestående av minst två företag etablerade i olika medlemsstater.

3.2.2. EESK ber kommissionen precisera att de företag som bildar ett konsortium inte får tillhöra samma företagsgrupp eller vara filialer av samma företag. Därför föreslår EESK att artikel 2 f (Definitioner – "konsortium") i förordningsförslaget ändras som följer: "konsortium: sammanslutningar bildade av två eller flera företag som inte får tillhöra samma företagsgrupp eller vara filialer av samma företag, och varigenom dessa företag gemensamt och med delat ansvar genomför en åtgärd."

### 3.3. Artikel 3: Tillämpningsområde

3.3.1. EESK har redan uttryckt att reglerna i denna artikel ter sig alltför begränsande i sin nuvarande form eftersom de underförstått kräver att åtgärderna skall inbegripa materiella aspekter mellan områdena i respektive medlemsstat.

3.3.2. Kommittén kan emellertid tänka sig att åtgärder kan vidtas lokalt i en medlemsstat, men där resultatet kan gynna alla användare av berörda transportformer vid genomfarten av detta område. T.ex. utbyggnaden av multimodala plattformar skall kunna beaktas inom Marco Polo-programmet. Även då dessa är belägna på en medlemsstats område kan de användas av alla internationella transportföretag utan hänsyn till ursprungsland.

3.3.3. EESK föreslår att kommissionen ändrar artikel 3 i förordningen i syfte att utvidga kraven på åtgärdstyper inom Marco Polo-programmet genom att införa möjligheter till motiverade undantag från regeln om att flera geografiska områden måste inbegripas.

### 3.4. Artikel 4: Krav på sökande

3.4.1. Under förutsättning att synpunkterna på definitionen av "konsortium" beaktas kan EESK godkänna artikel 4, men preciserar att i de särskilda fall som nämns i punkt 3.2.2 skall

man inte ta hänsyn till att "Projektförslagen skall lämnas in av konsortier bestående av minst två företag etablerade i minst två olika medlemsstater [...]".

### 3.5. Artikel 5: Trafikomställningsåtgärder

3.5.1. EESK noterar att trafikomställningsåtgärderna inte kommer att leda till en oacceptabel snedvridning av konkurrensen (artikel 5.1 c) samt att de kan finansieras till 30 % av de totala kostnader som krävs för att uppnå målet. Kommittén anser att det lägsta stödbeloppet för en trafikomställningsåtgärd, som fastställts till 1 miljon EUR, bör minskas till 500 000 EUR för att ge möjlighet till finansiering av innovativa åtgärder, som beräknas kosta ca 1,6 miljoner EUR.

### 3.6. Artikel 6: Katalysatoråtgärder

3.6.1. Kommittén kräver att artikel 6.1 g i Marco Polo-förordningen ändras så att den stödberättigade verksamheten omfattar EU:s totala transportnät, och inte endast gods som transporteras på de transeuropeiska näten.

3.6.2. EESK noterar att katalysatoråtgärderna kan finansieras till 35 % av de totala kostnader som krävs för att uppnå målet. Å andra sidan skall även kostnader för tilläggsåtgärder som rör utbyggnaden av infrastruktur ersättas till lika stor del. Kommittén anser att det lägsta stödbeloppet för en åtgärd, som fastställts till 3 miljoner EUR, bör minskas till 1,5 miljoner EUR för att ge möjlighet till finansiering av innovativa åtgärder, som beräknas kosta ca 4,3 miljoner EUR.

### 3.7. Artikel 7: Samarbetsåtgärder

3.7.1. EESK noterar att ersättningarna för kostnader för samarbetsåtgärder är begränsade till 50 %. Kommittén anser att det lägsta stödbeloppet för en åtgärd, som fastställts till 500 000 EUR, bör minskas till 250 000 EUR för att ge möjlighet till finansiering av innovativa åtgärder, som beräknas kosta ca 500 000 miljoner EUR.

### 3.8. Artikel 8: Närmare bestämmelser,

Artikel 9: Inlämning av projektförslag,

Artikel 10: Projekturval



3.8.1. EESK godkänner artiklarna 8, 9 och 10.

### 3.9. Artikel 11: Kommittéförfarande

3.9.1. EESK påpekar att kommissionen i kapitel 6 i förslaget (Förklaring till artiklarna, artikel 11) anger att en rådgivande kommitté har inrättats men att kommissionen inte anser det vara behövligt att inrätta en styrkommitté eftersom Marco Polo-programmets budget är blygsam.

3.9.2. EESK anser att argumentet är förvånande eftersom det bara beaktar projektets budgetaspekter utan att lyfta fram värdet av de uppställda målen – särskilt med tanke på följderna av den väntade ökningen av godstransporter på väg.

3.9.3. Utan att ifrågasätta de bestämmelser som kommissionen antagit föreslår EESK att man bör ge en förvaltningskommitté i uppdrag att göra en särskild uppföljning av hur Marco Polo-programmet framskrider.

3.9.4. I enlighet med vad som uttrycktes i punkt 2.4.5 och 2.4.6 önskar kommittén att en tidsplan införs i syfte att förteckna aktörer och följa upp de mål som skall uppnås till 2010 gällande en överföring av det ökande antalet godstransporter under andra former än vägtransporter.

### 3.10. Artikel 12: Budget, och

#### Artikel 13: Anslag till kompletterande åtgärder och utvärdering av programmets genomförande

3.10.1. EESK har tidigare konstaterat att kommittén inte har haft tillgång till behövlig information för att kunna bedöma om budgeten på 115 miljoner EUR för Marco Polo-programmet är rimlig.

3.10.2. Kommittén konstaterar att kommissionen själv anser denna budget vara relativt stram (jfr kapitel 6, Förklaring till artiklarna, artikel 11): "Föreliggande förordning avser en förhållandevis blygsam del av gemenskapens sammanlagda budget (ca 0,04 %) [...]".

3.10.3. Kommittén anser därför att kommissionen bör ge möjlighet till en ökning av denna budget under programmets gång, så att extra finansiella medel kan göras tillgängliga om det visar sig att de relevanta projekten är fler än vad som kan bedömas i nuläget.

3.10.4. EESK noterar med tillfredsställelse att vissa åtgärder även har möjlighet att bli samfinansierade genom fonder, som ERUF, Interreg och Phare.

### 3.11. Artikel 14: Utvärdering

3.11.1. EESK erinrar om att kommissionen senast den 31 december 2006 skall avge en utvärderande rapport om resultaten av Marco Polo-programmet, som avslutas den 31 december 2007. Kommittén fäster kommissionens uppmärksamhet vid den beklagliga avsaknaden av kontinuitet mellan Pact-programmet och Marco Polo-programmet.

3.11.2. Kommittén konstaterar att kommissionen genom att fastställa den 31 december 2006 som datum för en utvärdering av resultaten av Marco Polo-programmet riskerar att återuppleva samma svårigheter som i anslutning till Pact-programmet genom att utvärderingen omfattar ett begränsat antal avslutade projekt och genom att tidsgränsen är alltför snäv för att ett nytt program skall kunna beredas och målen uppnås 2010.

3.11.3. Kommittén bedömer att införandet av ett nytt program med Pact eller Marco Polo som förebild inte under några omständigheter är intressant längre 2006–2007 om man inte då kan se om målet för 2010 uppnås eller inte.

3.11.4. EESK anser att kommissionen bör överväga möjligheten att förlänga Marco Polo-programmet med två eller tre år (2008, 2009 och 2010) ifall tilläggsåtgärder föreslås med stöd av en oberoende och oavbruten utvärdering av vidtagna åtgärder – inte utgående från en partiell utvärdering.

## 4. Slutsatser

4.1. EESK ställer sig över lag positiv till förslaget till förordning om Marco Polo-programmet. Marco Polo utgör en utvidgad fortsättning på Pact-programmet och skall bidra till att en betydande del av godstransporterna över medlemsstaternas gränser kan överföras från vägtransport till andra transportformer fram till 2010.

4.2. Kommittén tror dock inte att det räcker med bara Marco Polo-programmet för att det årliga överföringsmål som kommissionen satt upp skall nås, utan föreslår att följande tio konkreta åtgärder vidtas som ett komplement:

- Att omgående skärpa kontrollerna och höja bötesbeloppet för brott mot sociallagstiftningen, så att de olika transportsätten kan konkurrera på lika villkor.
- Att med hjälp av offentliga medel finansiera infrastruktur för intermodala transporter (t.ex. terminaler och förbindelser till dessa).

- Att ställa krav på operatörerna att de allmännyttiga tjänster som de tillhandahåller skall baseras på ett långsiktigt engagemang för att få användarna att ändra sina vanor.
  - Att redan nu planera en förlängning av Marco Polo-programmet med två eller tre år i syfte att garantera programmets kontinuitet fram till 2010 (för att överbygga avbrottet mellan Pact och Marco Polo).
  - Att dra största möjliga nytta av erfarenheterna av Pact-programmet genom att fullfölja den oberoende utvärderingen av detta program. Utvärderingen av de positiva resultaten har inte slutförts.
  - Att införa en tidtabell för åtgärder som skall vidtas för genomförandet av projekt som godkänts inom Marco Polo-programmet.
  - Att ge en förvaltningskommitté i uppdrag att göra en kontinuerlig uppföljning av vidtagna åtgärder för att ge möjlighet till lämpliga anpassningar i mitten av programperioden.
  - Att bereda möjlighet att inom projekt som kan finansieras av Marco Polo beakta åtgärder som omfattar även lufttransport och transport via pipelines under förutsättning att dessa är anslutna till andra former av transport.
  - Att tillåta finansiering av projekt som rör lokala åtgärder i en enda medlemsstat, under förutsättning att resultaten gynnar alla internationella transporter som går över detta område.
  - Att utarbeta en europeisk handledning med miniminormer för alla användargrupper, med beskrivningar av alla multimodala plattformar i EU.
- 4.3. I de fall där miljöinsatser är särskilt angelägna skall dessa vägas av mot den ökning av transportefterfrågan som

kommer att ske under de närmaste decennierna till följd av den ekonomiska utvecklingen och utvidgningen.

Ställd inför en sådan efterfrågan är den enda lösningen en politik präglad av en helhetssyn genom vilken man kan förändra viss handelspraxis och göra målmedvetna satsningar för att få till stånd transportinfrastrukturer.

4.3.1. Konceptet "noll-lager" leder till att leveranstiderna blir allt kortare och missgynnar därmed alternativ till vägtransporter. Kommittén föreslår därför att kommissionen överväger en övergång till "circulating stock", vilket skulle innebära leveranstider som är bättre anpassade till de verkliga behoven.

4.3.2 Sammanfattningsvis vill kommittén påminna om att genomförandet av den gemensamma transportpolitiken fastställs i Romfördraget för att motsvara denna efterfrågan, och att man måste vidta mer frivilliga åtgärder både kortsiktigt och långsiktigt för att undvika trafikstockningar och inte skapa svårigheter i Europa i konkurrens- och miljöhänsende. Beslutsfattarna bör beakta följande:

- Trafiken kommer att fördubblas fram till 2020 vilket innebär en ökning på 12 miljarder tonkilometer per år. De socioekonomiska kostnaderna uppskattas till 3 miljarder EUR per år (att jämföra med den blygsamma budget på 23 miljoner EUR per år som anslagits till Marco Polo-programmet).
- Enligt en nyligen genomförd undersökning måste EU göra investeringar på 550 miljarder EUR fram till år 2030, dvs. cirka 18 miljarder EUR per år för att kunna tillmötesgå efterfrågan på såväl person- som godstransporter i en utvidgad union där infrastrukturnätet bibehåller sin konkurrenskraft och uppfyller miljökraven. Man måste även hitta nya finansieringssätt fram till översynen av de transeuropeiska näten 2004.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om kontroll av slutna radioaktiva strålkällor med hög aktivitet"

(KOM(2002) 130 slutlig)

(2002/C 241/08)

Den 18 mars 2002 beslutade kommissionen att i enlighet med Euratomfördragets artikel 31.2 rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

TEN-sektionen, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2002. Föredragande var Gerd Wolf.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog kommittén följande yttrande med 123 röster för och 2 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Radioaktiva strålkällor används över hela världen för en mängd olika ändamål, till exempel inom industrin, sjukvården och för forskning. Dessa strålkällor ger upphov till mycket olika risker, bl.a. beroende på hur aktiva de är, vilka radionuklider som ingår och vilka de specifika användningssätten är.

1.2. Eftersom människan inte har något sinnesorgan som varnar för hälsovådlig strålning eller intag av radioaktiva material måste man utnyttja särskilda mätinstrument. Detta innebär å ena sidan risk för slarv och underskattning av potentiella risker, å andra sidan obefogade farhågor och undvikande av nyttiga tillämpningar.

1.3. De potentiella riskerna med medvetet utnyttjande av strålkällor är i princip välkända, och de används redan i enlighet med stränga strålskyddsföreskrifter. Strålkällor med hög aktivitet som av olika orsaker kommit på avvägar är ett särskilt problem.

1.4. När det gäller slutna strålkällor med hög aktivitet måste det radioaktiva materialet vara så säkert inkapslat att all spridning av radioaktivitet till miljön förhindras vid normal användning.

1.5. Kommissionens förslag behandlar kontrollen av "slutna radioaktiva strålkällor med hög aktivitet". Med utgångspunkt i de olyckor med allvarliga hälsoeffekter som inträffat tidigare definierar kommissionen "strålkällor med hög aktivitet" som källor som förorsakar en dosrat som överstiger 1 mSv/h på en meters avstånd.

1.6. Det är med hänsyn till de hälsokonsekvenser och ekonomiska följder som olyckor med otillräckligt kontrollerade strålkällor kan få som kommissionen ansett att föreliggande förslag måste läggas fram. Det direktiv som kommissionen föreslår är tänkt att komplettera gällande direktiv 96/29/Euratom (1).

1.7. Kommissionens syfte med detta direktiv är således att förhindra exponering för joniserande strålning på grund av otillräcklig kontroll av slutna strålkällor med hög aktivitet. Dessutom skall de kontroller som redan äger rum i medlemsstaterna harmoniseras genom särskilda minimikrav som säkerställer att varje sådan strålkälla hålls under fortlöpande kontroll.

1.8. I anslutning till detta vill kommissionen i enlighet med subsidiaritetsprincipen svara för att en minimistandard för hela EU respekteras på detta område.

### 2. Några inslag i kommissionens förslag till direktiv

2.1. Medlemsstaterna skall kräva förhandstillstånd för all verksamhet som omfattar en strålkälla med hög aktivitet.

2.2. Medlemsstaterna skall inrätta ett system för adekvat kontroll av enskilda överlåtelser av strålkällor med hög aktivitet.

---

(1) Rådets direktiv om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning, EGT L 159, 29.6.1996.

2.3. De skall också kräva att den behöriga myndigheten för register över överlåtelser och bortskaffande av strålkällor med hög aktivitet när tillståndet löper ut.

2.4. Andra föreskrifter avser bl.a. följande:

- Identifiering och märkning
- Utbildning och information
- Strålkällor med hög aktivitet som kommit på avvägar
- Garantier, inspektioner och rapport om erfarenheter.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. I princip ställer sig kommittén positiv till kommissionens avsikt och betraktar flera punkter i det föreslagna direktivet som en klar förbättring av de regler som gäller för närvarande. I anslutning till detta finns det också en möjlighet att öka säkerheten i hanteringen av radioaktiva strålkällor. På några punkter konstaterar vi emellertid att vissa oklarheter kvarstår och att det finns behov av ändringar.

3.2. Det är inte bara ytterligare preciseringar som krävs. Med tanke på att det redan finns strängare bestämmelser i vissa medlemsstater uppmanar vi kommissionen att undersöka om det inte går att vidga direktivets tillämpningsområde till svagare strålkällor. Det tillämpningsområde som kommissionen föreslår för strålkällor med högre aktivitet får i alla händelser inte försvagas.

3.3. Dessutom förordar kommittén en tydligare redovisning i dokumentets beskrivande avsnitt av de enskilda delar i direktivet som är nya i förhållande till hittills gällande EU-regler. Det skulle också vara önskvärt med en jämförelse i den kommenterande texten av de åtgärder som föreslås i direktivet med de regler som redan gäller i medlemsstaterna.

3.4. Kommittén har inte prövat om de åtgärder som föreslagits är tillräckliga för att förhindra en avsiktlig felaktig användning av sådan strålning, och förordar att man skall ta hänsyn även till denna fråga.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1. För det första kvarstår det oklarheter om definitionen "strålkällor med hög aktivitet", som rekommenderas i direktivet.

4.1.1. I kommissionsförslagets kommenterande text står det under punkt 6.2 att direktivet skall gälla för slutna strålkällor "som förorsakar en dosrat som överstiger 1 mSv/h på en meters avstånd". Däremot anger artikel 2 i det föreslagna direktivet följande: "...en slutna strålkälla som innehåller en radionuklid vars aktivitet vid tillverkningen eller när den först släpps ut på marknaden är minst lika hög som den aktivitetsnivå som anges i bilaga I."

4.1.2. I bilaga I finns det emellertid en tabell över utvalda radionuklider med angiven radioaktivitet, samt följande tilläggskommentar: "För radionuklider som inte är upptagna i nedanstående tabell är den relevanta aktivitetsnivån en hundra-del av motsvarande A1-värde som anges i IAEA Regulations for the safe transport of radioactive materials, no TS-R-1 (ST-1, Revised) – Internationella atomenergiorganet, Wien 2000."

4.2. Oberoende av denna oklarhet avser kommitténs nedanstående kommentarer det krav som direktivförslaget väl syftar till, nämligen att tillstånd måste ges för all verksamhet där slutna radioaktiva strålkällor används med högre aktivitet än 1/100 av A1-värdet i enlighet med IAEA TS-R-1.

4.2.1. Här får vi upprepa vår rekommendation under punkt 3.2 om att detta värde inte i något fall får överskridas. Man bör till och med överväga om man inte skulle ha lägre gränsvärden även i detta fall, i form av frigränsen. Detta är utgångspunkten för det som sägs nedan under punkt 4.10.2.

4.2.2. De värden som kommissionen föreslår ligger nämligen klart över frigränserna enligt EU-normen i direktiv 96/29/Euratom (t.ex. Co-60: 40 000 gånger högre!), som också övertagits i den tyska strålskyddsförordningen med avseende på kontrollen av slutna strålkällor.

4.2.3. Därigenom blir detta krav på tillståndsgivning lindrigare än det som redan gäller enligt EU-lagstiftningen eller t.ex. tysk rätt. I det grundläggande direktivet 96/29/Euratom föreskriver man i artikel 4.1 e att tillstånd generellt skall krävas över frigränsen för alla radioaktiva källor för industriell radiografi eller bearbetning av produkter som används för forskning eller medicinsk behandling.

4.2.4. Kravet i artikel 3 i föreliggande direktivförslag kan således leda till bristfällig hantering, eftersom man får ett (felaktigt) intryck av att det aldrig krävs tillstånd för användning av källor under 1/100 A1.

4.2.5. Därför måste det finnas en tydlig uppgift i direktivet om att EU-lagstiftningen redan föreskriver obligatorisk tillståndsgivning i enlighet med EU:s grundläggande säkerhetsnormer i artikel 4.1 e (96/29/Euratom) samt att det föreligger åtminstone anmälningsplikt för alla andra strålkällor ovanför frigränserna i enlighet med artikel 3 i samma direktiv.

4.3. I artikel 3 fastslår man den viktiga principen att all verksamhet där högaktiva strålkällor används förutsätter särskilt tillstånd.

4.3.1. I punkt 2 a preciseras vilka åtgärder som skall betraktas som "bästa praxis" i EU-länderna, dvs. självskrivna strålskyddsnormer. Däremot anser kommittén att det är välkommet att direktiven innefattar krav på att dessa åtgärder skall planeras och fastställas redan inom ramen för tillståndsgivningen.

4.3.2. Vi välkomnar också punkt 2 b under artikel 3. Kravet på att medel avsätts bör emellertid specificeras ytterligare.

4.3.2.1. Företag som köpt eller hyrt en strålkälla för användning i verksamheten kan exempelvis få betala en pant som återbetalas senare när strålkällan återlämnas.

4.3.2.2. Å andra sidan kan man tänka sig att företag som ansvarar för bortskaffande av förbrukade strålkällor också kan komma i fråga för motsvarande pantbelopp.

4.3.3. Förutsättningarna för tillstånd enligt punkt 3 a-f avser ansvarsförhållanden, kvalifikationer, teknisk utrustning, nödfallsåtgärder, arbetssätt och underhåll. Dessa villkor är en precisering av hittillsvarande EU-regler. Punkt 3 g om hantering och återlämnande av uttjänta strålkällor är ny bland tillståndsvillkoren och välkomnas av kommittén. De föreskrifter om stöldskydd som saknas i artikel 3 finns i stället i artikel 6, och garantier täcks i artikel 11. Kommittén förordar i alla händelser att man kompletterar med krav på innehavarens tillförlitlighet.

4.4. Det system för kontroll av överlåtelser av strålkällor med hög aktivitet som föreskrivs i artikel 4 är en precisering av kravet i EU:s grundläggande bestämmelser i direktiv 96/29/Euratom, artikel 5. När denna bestämmelse utarbetas förespråkar kommittén att varje innehavare av en strålkälla som avser att överlåta denna skall åläggas att förvissa sig om att den som övertar strålkällan har tillstånd.

4.5. Det registreringssystem som föreslås i artikel 5 går längre än hittillsvarande praxis.

4.5.1. Det är t.ex. praxis i Tyskland att innehavaren av strålkällan bara får hantera, lagra och bortskaffa denna på de platser som tillståndet avser. I och med detta har det tidigare inte varit något problem att lokalisera strålkällan. Denna bestämmelse ställer emellertid höga krav på innehavarnas pålitlighet.

4.5.2. För att förebygga risken att innehavarna är opålitliga framstår det som rimligt att myndigheterna har den föreslagna dokumentationen enligt artikel 5. På så sätt blir innehavarens åtminstone årliga rapporteringsplikt till myndigheterna ett hinder för att strålkällan obemärkt skall komma på avvägar i flera år. Även denna regel är ändamålsenlig.

4.6. I artikel 6 behandlas kraven på innehavarna.

4.6.1. I samband med detta konstaterar kommittén att det inte finns några minimikrav på den som handhar materielen. Vi förordar att även detta skrivs in i texten. (Se även 4.3.3.)

4.6.2. De övriga bestämmelserna i artikel 6 välkomnas: regelbundna läckagekontroller, fysisk kontroll, brand- och stöldskydd samt omedelbar förlustanmälan.

4.6.3. Att kasserade strålkällor skall återlämnas till leverantörerna (mot återbetalning av panten) är ett nytt inslag som också är mycket välkommet.

4.7. Föreskrifterna om identifiering och märkning av strålkällorna i artikel 7 motsvarar läget i den tekniska utvecklingen. Formuleringen "åtföljs av skriftlig information" bör preciseras. Kommittén menar att det bör klargöras om denna skriftliga information måste medfölja alla transporter. I alla händelser bör det också finnas uppgift på behållaren om radionukliden och utgångsaktiviteten.

4.8. Utbildning och information behandlas i artikel 8. Denna artikel bör formuleras mer entydigt och klart.

4.8.1. Det är exempelvis en brist att det inte finns någon som helst avgränsning av den krets av personer som skall utbildas och informeras. Den berörda kretsen utgörs t.ex. i fråga om flyttbara strålkällor av ansvarig arbetsledare, personalen som monterar och utnyttjar strålkällorna samt de transportansvariga. Dessa måste få information om hantering, förfarande vid förlust eller störningar samt anmälningsplikt.

4.8.2. "Säkerhetskulturen" vid hantering av strålkällor bör tas upp i inledningen, och i artikel 8 bör det finnas en noggrannare definition av den personkrets som måste utbildas. Det gäller följande två kategorier:

- Personer som permanent eller tillfälligt arbetar med en strålkälla eller använder denna i arbetet. Dessa skall få information om strålkällornas karaktär och fysikaliska egenskaper samt stråleffekten. De skall också känna till potentiella risker och de säkerhetsregler som gäller för hantering av strålkällor.
- Personer som av olika skäl kan komma i kontakt med strålkällan, t.ex. för rengöring, transport osv. Denna personkrets bör få information både som introduktion och vid återkommande tillfällen om de förfaranden och föreskrifter som gäller. Även denna krets bör utgöras av särskilt betrodda medarbetare inom respektive företag.

4.8.3. I fråga om tidsramarna för utbildningen förordar kommittén

- dels introduktion och regelbundet återkommande utbildningsinsatser för den personal som använder strålkällorna och de personer som arbetar i anslutning till dem,
- dels riktad repetitionsutbildning inför speciella tillfällen, då de särskilda aspekterna (t.ex. specialutnyttjande, transport osv.) skall förklaras och tydliggöras.

4.9. I artikel 9 behandlas agerandet när strålkällor med hög aktivitet kommit på avvägar. Denna åtgärd är både viktig och nödvändig.

4.9.1. Kontroller för att hitta radioaktivitet vid skrotanläggningar och metallsmältverk har redan tidigare genomförts i medlemsstaterna som skydd mot spridning av radioaktiv smitta. Innan EU definierar ett formellt och noga preciserat krav på medlemsstaterna rekommenderar kommittén att man gör ett detaljstudium av kostnaderna för eventuella åtgärder

– särskilt också vad beträffar små och medelstora företag – och först därefter bestämmer vilket förfarande som skall gälla.

4.9.2. Här måste man också ge noggranna uppgifter om hur ofta kontrollerna skall utföras och med vilken teknik. Det gäller också att göra en tydlig redovisning av t.ex. materielens känslighet och mätmetoden.

4.9.3. Det lär i alla händelser vara svårt att hitta strålkällor som kommit på avvägar om de är väl inkaplade eller saknar energirik gammastrålning. Den som tror på tillförlitliga metoder för upptäckt kan ibland till och med invaggas i falsk säkerhet.

4.9.4. I detta sammanhang är det också oklart vad som döljer sig bakom frasen "kampanjer för att finna strålkällor som kommit på avvägar".

4.10. Med hänvisning till det som redan sagts under punkt 4.1 noterar kommittén att det är svårt att förstå tabellen i bilaga 1 och det tillämpningsområde som därmed definieras. Detta bör följaktligen förtydligas.

4.10.1. Exempelvis utgår gränsaktiviteterna från A1-värdena, alltså inte bara från dosrater. Påståendet att de motsvarar 1 mSv/h på en meters avstånd gäller inte generellt. Risken för upptag i kroppen spelar också en roll för A1-värdena.

4.10.2. Dessutom bör man generellt ställa frågan om det är rimligt att begränsa direktivet till enbart strålkällor > 1/100 A1. Många bestämmelser i direktivet – inte nödvändigtvis samtliga – skulle enligt kommitténs uppfattning kunna tillämpas på alla strålkällor med radioaktivitet över frigränsen.

## 5. Sammanfattning

5.1. I princip ställer sig kommittén positiv till kommissionens avsikt, och även innehållet i det föreslagna direktivet, och vi betraktar flera punkter som en klar förbättring av de regler som gäller för närvarande.

5.2. Trots detta menar kommittén att föreliggande förslag fortfarande bör bli föremål för omarbetning, ändringar och förtydliganden i vissa punkter.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning och export och import av farliga kemikalier"

(KOM(2001) 803 slutlig – 2002/0026 ACC)

(2002/C 241/09)

Den 19 juni 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175(1) i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2002. Föredragande var Geórgios Sklavouínos.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 121 röster för och 4 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Förslaget till rådets förordning om export och import av farligt avfall <sup>(1)</sup> innebär att bestämmelserna i Rotterdamkonventionen om förfarandet med förhandsgodkännande (PIC) kommer att genomföras, så att EU kan ratificera denna konvention <sup>(2)</sup>.

1.2. EESK stöder strategierna för en hållbar utveckling och anser att kemikaliehanteringen bör kännetecknas av försiktighet, i syfte att förhindra skador på hälsa och miljö. Genom att förbättra tillgången till information och verka för att utvecklingsländerna deltar i beslutsfattandet kommer Rotterdamkonventionen att innebära att människan och miljön i lägre grad utsätts för vissa farliga kemikalier. EESK välkomnar den ledande roll som gemenskapen spelat när det gäller att utarbeta en konvention med kraftfulla bestämmelser och dess strävan att verka för att de exporterande länderna erkänner att de har ett ansvar gentemot utvecklingsländerna, trots det motstånd som funnits i industrivärlden mot många av de förslag som syftar till att detta mål skall uppnås. Förordningen ligger i linje med medlemsstaternas uppfattning att man bör gå längre än bestämmelserna i konventionen, för att man på alla sätt skall hjälpa utvecklingsländerna med att hålla sig välinformerade om farliga kemikalier som exporteras från Europa, att öka insynen i beslutsfattandet och att förbättra det politiska styret. EESK stöder dessa satsningar, som inte

bara kommer att bidra till en hållbar utveckling, utan också minska den totala riskexponeringen. Genom denna förordning visar gemenskapen på nytt att vi vill ge tekniskt bistånd till utvecklingsländerna för att stärka deras lagstiftningskapacitet. EESK stöder detta mål.

1.3. PIC-konventionen måste ratificeras av 50 parter för att vara rättsligt bindande. Eftersom EU deltar som "organisation för regional och ekonomisk integration" är det viktigt att förordningen antas snabbt, så att gemenskapen kan ratificera konventionen. För närvarande har 73 parter, inbegripet EU och alla medlemsstater förutom Irland, undertecknat konventionen. Den har dock inte trätt i kraft, eftersom den endast ratificerats av 21 parter. EESK efterlyser en snabb ratificering på global nivå och beklagar att kommissionen inte agerat mer skyndsamt.

1.4. Den nya förordningen <sup>(1)</sup> kommer att ersätta den nu gällande förordning nr 2455/92 <sup>(4)</sup> om export och import av vissa farliga kemikalier. Den nya förordningen är striktare än den förra, har en större spännvidd än konventionen och syftar till att bistå utvecklingsländerna med att anta bättre underbyggda lagar.

### 2. Bakgrund

2.1. En snabb genomgång av PIC-konventionens historia kan vara på sin plats. PIC-förfarandet ingår i FN-organet FAO:s internationella uppförandekod om distribution och användning av kemikalier och i de riktlinjer för informationsutbyte om kemikalier i internationell handel som antagits av FN:s utvecklingsprogram UNEP. Förvarandet var frivilligt från

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 803 slutlig.

<sup>(2)</sup> Se KOM(2001) 802 slutlig.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 803 slutlig.

<sup>(4)</sup> EGT L 251, 29.8.1992, s. 13.

och med 1991 och uppstod ursprungligen med anledning av den oro som fanns att kemikalier som är förbjudna eller underkastats restriktioner i industrivärlden skulle exporteras och användas i utvecklingsländerna. Vissa regeringar och intresseorganisationer föreslog ett förbud mot export av förbjudna kemikalier. PIC-förfarandet utvecklades dock på grund av följande:

- a) Många utvecklingsländer ville inte begränsa möjligheterna till import och användning av kemikalier på grund av åtgärder som vidtas av industriländerna.
- b) Om efterfrågan på sådana kemikalier kvarstod, skulle produktionen flyttas till andra länder och handeln med utvecklingsländerna skulle fortsätta.
- c) Åtgärden kan endast tillämpas för kemikalier som förbjudits eller dragits tillbaka, och inte för kemikalier som underkastats stränga restriktioner.
- d) Många bekämpningsmedel som vållar hälso- och miljöproblem i utvecklingsländerna har inte förbjudits eller underkastats stränga restriktioner i industrivärlden.
- e) En hög standard avseende utvecklingsländernas kemikaliehantering kommer att gynna konsumenterna i dessa länder och i de länder som konsumerar deras jordbruksexport, även EU, som ett resultat av en lägre halt av rester från bekämpningsmedel.

2.2. Ett förbud mot export av vissa kemikalier bör dock vara möjligt under vissa omständigheter, om utvecklingsländerna får hjälp med att hitta alternativ. En andra internationell konvention, Stockholmkonventionen om långlivade organiska föreningar, syftar till att helt stoppa produktionen och användningen av vissa kemikalier, till att börja med 12 kemikalier varav 9 bekämpningsmedel<sup>(1)</sup>. Stockholm- och Rotterdamkonventionerna kommer tillsammans att förbättra den globala säkerheten och hanteringen av farliga kemikalier.

<sup>(1)</sup> Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens miljöhandlingsprogram för perioden 2001–2010", EGT C 221, 7.8.2001, s. 80–85.

2.3. PIC-förfarandets styrka ligger i informationsutbytet och biståndet till utvecklingsländerna för att förbättra lagstiftningsarbetet på kemikalieområdet – ett viktigt bidrag för en hållbar utveckling. Vid världstoppmötet 1992 enades regeringarna om att PIC-förfarandet skulle omvandlas till en rättsligt bindande konvention före år 2000. Industriländerna har den kapacitet som krävs för att bedöma risker och vidta åtgärder för att förbjuda eller införa stränga restriktioner, om vissa kemikalier visar sig ha farliga egenskaper, i syfte att skydda människors hälsa och miljön. Många utvecklingsländer saknar en dylik lagstiftning. De saknar också vetenskapliga och tekniska resurser för riskbedömning, laboratorier för analyser och andra viktiga resurser. PIC-konventionen innebär att utvecklingsländerna får tillgång till viktig information om lagar som införts mot farliga kemikalier och kan därmed hjälpa dem att förhindra oönskad import av sådana kemikalier. Regeringarna kom överens om att tillämpa konventionen på frivillig basis från den dag då konventionen undertecknades, den 11 september 1998. Konventionen gör det möjligt för länder att vidta strängare åtgärder än de bestämmelser som utarbetats i linje med konventionens mål.

### 3. Rotterdamkonventionens grundprinciper och de kemikalier som omfattas av den nya förordningen

3.1. Genom att anta denna förordning kommer EU att kunna ratificera Rotterdamkonventionen, vars grundprinciper är följande:

- Regeringarna skall utse en nationell myndighet för konventionens administrativa funktioner.
- Regeringarna skall informera PIC-sekretariatet<sup>(2)</sup> om förbud eller stränga restriktioner inom 90 dagar efter det att en slutgiltigt lag införts mot en kemikalie.
- Regeringar som förbjudits eller infört stränga restriktioner avseende en kemikalie skall överlämna en exportanmälan till de importerande länderna åtminstone fram till dess

<sup>(2)</sup> Regeringarna utgör det beslutsfattande organet (via Internationella förhandlingskommittén) och när konventionen ratificerats också via partskonferensen. Sekretariatet utför de göromål som anges i konventionen och verkställer Internationella förhandlingskommittén och partskonferensens beslut.



att kemikalien tas upp på PIC-förteckningen och de importerande länderna meddelat om de tillåter eller förbjuder import.

- En kemikalie skall tas upp på PIC-förteckningen när två länder i två av världens regioner förbjudit den eller infört stränga restriktioner (i enlighet med definitionerna i konventionen).
- Mycket farliga beredningar av bekämpningsmedel som orsakar akuta hälso- och miljöproblem i utvecklingsländer eller länder med övergångsekonomi kan dessutom tas upp på PIC-förteckningen av dessa länder, på grundval av särskilda omständigheter. Dessa länder kan förbjuda sådana kemikalier eller införa stränga restriktioner när de har en lagstiftning som möjliggör dylika åtgärder, men detta är inget åliggande.
- En undersökningskommitté för kemikalier bestående av sakkunniga som utnämns av konventionens parter skall granska sekretariatets kontrollåtgärder. Om dessa åtgärder står i överensstämmelse med konventionens definitioner skall undersökningskommittén för kemikalier utarbeta riktlinjer för beslut.
- Partskonferensen beslutar om huruvida kemikalier skall tas upp på PIC-förteckningen. När en kemikalie tagits upp på förteckningen, erhåller regeringarna riktlinjer för beslut och uppmanas att meddela om de kommer att tillåta eller förbjuda import av kemikalien i fråga.
- Länderna skall garantera att deras exportörer följer importbesluten.

3.1.1. Genom den nya förordningen läggs grunden till en struktur för att länderna skall kunna delta i konventionens verksamhet, t.ex. utnämna de nationella kontrollmyndigheterna samt delta i partskonferensen och undersökningskommittén för kemikalier. Det skapas också en mekanism för att medlemsstaterna skall kunna förbereda den tekniska dokumentationen. Förordningen innebär att EU kommer att fatta beslut såsom importör av kemikalier och respektera sina åtaganden såsom exportör av kemikalier.

3.2. Förordningen omfattar kemikalier som förbjudits (dragits tillbaka) eller underkastats stränga restriktioner inom EU av hälso- eller miljöskäl. Förordningen gäller de bekämpnings-

medel som inom EU klassas som "växtskyddsmedel" och "biocider". I fråga om industriella kemikalier omfattas kemikalier för yrkesbruk och industriella kemikalier för användning av allmänheten. I bilaga I till förordningen anges de kemikalier som omfattas av förordningen enligt följande:

- Del 1: Kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner i gemenskapen och för vilka exportanmälan skall göras (förteckningen omfattar kemikalier som redan omfattas av PIC-förfarandet för vilka kravet på exportanmälan kan ha upphört).
- Del 2: Kemikalier för vilka PIC-anmälan skall göras på grund av kontrollåtgärder inom gemenskapen i syfte att förbjuda dem eller införa stränga restriktioner (de kemikalier som redan omfattas av PIC-förfarandet anges ej).
- Del 3: Kemikalier som redan omfattas av PIC-förfarandet.

3.2.1. Förordningen har en större spännvidd än konventionen i och med kravet på exportanmälan för vissa artiklar eller produkter som innehåller (rena) former av en kemikalie som ännu inte reagerat, men som förbjudits eller underkastats stränga restriktioner. Kemikalier och artiklar som anges i bilaga V till förordningen, som inte får användas inom gemenskapen, får inte heller exporteras.

3.2.1.1. Fler kemikalier kommer att läggas till bilaga I när slutgiltiga lagar införs inom gemenskapen eller när kemikalier läggs till konventionen till följd av anmälan av annan part.

#### 4. EESK:s kommentarer om åtgärder som föreslås i förordningen

4.1. Förslaget till förordning innehåller ett antal viktiga åtgärder, eftersom förordningen antas i syfte att genomföra PIC-konventionen och för att främja "ett delat ansvar och samarbete mellan parter i den internationella handeln med farliga kemikalier, för att skydda människors hälsa och miljön från potentiell skada". EESK vill uppmärksamma nyttan av följande åtgärder och samtidigt föreslå åtgärder i syfte att bredda målsättningen:

## Exportanmälan

4.1.1. Exportanmälan avseende kemikalier som förbjudits eller underkastats stränga restriktioner i EU kommer att krävas fram till dess att kemikalien omfattas av PIC-förfarandet. Exportanmälan kan även krävas därefter, om de importerande länderna begär detta. Kemikalier som anges i del 2 och 3 i bilaga I kan inte exporteras utan det importerande landets uttryckliga medgivande. Konventionen kan stärkas genom att man ändrar kravet på "status quo" om en part inte ger sitt uttryckliga medgivande för import. EESK anser att det nuvarande förfarandet med exportanmälan är viktigt och kräver att alla möjligheter övervägs, för att man skall kunna garantera att de berörda parterna i utvecklingsländerna, inklusive olika intressegrupper, informeras om att importen fortsätter.

## Tillgång till information om export

4.1.2. Artikel 9 syftar till att värna om rätten till information genom att kräva att en exportör skall meddela den nationella myndigheten i den medlemsstat där exportören bedriver sin verksamhet om hur stora kvantiteter av den förbjudna kemikalien eller kemikalien som underkastats stränga restriktioner inom EU som exporterats. En sammanfattning av icke-konfidentiell information skall också vara offentlig för allmänheten. EESK välkomnar kommissionens och kemiindustrins initiativ att införa ett frivilligt förfarande för årlig information om den kemikalieexport som omfattas av förordning (EG) nr 2455/92, innan gemenskapen ratificerar konventionen och den blir rättsligt bindande. Kemiindustrins deltagande innebär en goodwill som måste uppskattas till fullo, eftersom dess konkurrenter i övriga världen inte åläggs dylika bestämmelser. EESK uppskattar också kommissionens initiativ att årligen tillhandahålla samlad exportinformation. Kommissionen är fast övertygad om att se till att de importerande länderna kommer att få full och regelbunden tillgång till all information som kommissionen samlar in. ESK vill dock

- anmoda kommissionen att publicera den information som finns tillgänglig från respektive exportör i medlemsstaterna, förutsatt att affärshemligheter inte lämnas ut,
- föreslå att kommissionen samlar in och publicerar information om var produktionen äger rum och hur stor den årliga produktionen är av samtliga kemikalier som omfattas av förordningen samt vilka andra åtgärder i vitboken "Strategi för den framtida kemikaliepolitiken" <sup>(1)</sup> som vidtas.

4.1.2.1. Kommissionen har en databas med information om export till importerande länder. All export anges dock som att den kommer från gemenskapen. Information om ursprunglig exporterande medlemsstat är dock viktig för allmänheten och EESK anser att sådan information bör offentliggöras regelbundet.

## Tillgång till information och bistånd till importerande länder

4.1.3. Kommissionen och medlemsstaterna skall underlätta tillhandahållandet av vetenskaplig, teknisk, information och juridisk information (samtidigt som affärshemligheter skyddas) om kemikalier som omfattas av förordningen, inbegripet information om toxikologi, ekotoxikologi och säkerhet. Efter att informationen till utvecklingsländerna kommer att öka avsevärt, anser EESK att kommissionen måste anslå ytterligare resurser till arbetet med att genomföra följande prioriteringar, som fastställs i förordningen:

4.1.3.1. Stöd till det informationsnätverk för kapacitetsuppbyggnad som inrättats av Mellanstatligt forum för kemikaliesäkerhet.

4.1.3.2. Tillhandahållande av ytterligare information om kemikalier samt lagar och författningar när importören begär detta.

4.1.3.3. Information och relevanta uppgifter om transitering av PIC-kemikalier genom länder på transiteringslandets språk.

## Obligatorisk standard för kemikalieexport

4.1.4. EESK välkomnar förordningens krav på att den standard som gäller inom EU för klassificering, förpackning och märkning också skall gälla all export och på att säkerhetsuppgifter skall anges på ett eller flera av de viktigaste språken i destinationslandet. Problem kan dock uppstå under transporten och vissa företeelser kan ligga utanför exportörens kontroll. Transporter av kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner kan passera genom ett antal länder och handhas av många personer som inte är medvetna om riskerna och skrupelfria transportföretag kan hemlighålla vad som verkligen transporteras. EESK anser att dessa problem snabbt

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 88 slutlig.

måste uppmärksammas. Det kan bli nödvändigt att kräva att transportdokumenten som åtföljer farliga kemikalier skall vara utformade på de språk som talas i samtliga länder som godset passerar ända fram till slutdestinationen<sup>(1)</sup>. Andra åtgärder kan också komma att krävas. Gemenskapens tekniska bistånd bör också omfatta fortbildning av tulltjänstemän, som spelar en viktig roll i arbetet med att tillämpa PIC-konventionen i praktiken.

4.1.4.1. En minimistandard för kemikalieexport syftar till att garantera såväl kvalitet som relevant information och ställer krav på att man iakttar gällande föreskrifter avseende renhet och lagringstider samt använder lämpliga förpackningsstorlekar för att undvika att det byggs upp lager av varor som inte kan användas eftersom de är för gamla.

4.1.5. EESK uppmanar kommissionen att verka för att utvecklingsländerna förbättrar kapaciteten att bedöma om det är lämpligt att importera kemikalier. Detta bör ske genom ett riktat utvecklingsbistånd som syftar till att förbättra utbildningen och laboratorieutrustningen i de berörda länderna. EESK inser att otjänliga lager av bekämpningsmedel utgör ett stort problem. Dessa lager har byggts upp på grund av överutbud, leveranser av olämpliga bekämpningsmedel och undermåliga lagringsförhållanden i de importerande länderna. Åtgärder måste vidtas för att förhindra att det byggs upp otjänliga varulager i framtiden. Det krävs också resurser för att man på ett säkert sätt skall kunna göra sig av med befintliga lager.

## Exportförbud

4.1.6. Det exportförbud som ministerrådet kan införa för vissa kemikalier och artiklar, som anges i bilaga V, är ett viktigt nytt inslag. EESK anmodar kommissionen att samarbeta med medlemsstaterna, så att alla artiklar som innehåller farliga kemikalier i en form som kan skada omgivningen omfattas av ett sådant förbud. EESK anser att man bör fundera över ytterligare möjligheten att införa exportförbud inom ramen för Världshandelsorganisationens bestämmelser.

## Tekniskt bistånd

4.1.7. Kommissionen och medlemsstaterna uppmanas att samarbeta när det gäller att främja tekniskt bistånd, inbegripet den utbildning och utveckling av infrastruktur, kapacitet och sakkunskap som krävs för att utvecklingsländerna ska kunna handha kemikalierna under hela livscykeln samt tillämpa konventionen. EESK anser att man bör ge bistånd till arbetsta-

garorganisationer och frivilligorganisationer som arbetar med folkhälsa, miljö och jordbruksmodeller som minskar beroendet av farliga bekämpningsmedel.

## Kemikalieförteckningen i bilaga I

4.1.8. Användningen av växtskyddsmedel som saluförs i medlemsstaterna regleras av direktiv 91/414/EEG. En översyn genomförs för närvarande och ett stort antal bekämpningsmedel (växtskyddsmedel) kommer att tas bort från marknaden under 2003, eftersom det inte finns tillräckliga uppgifter för att förnya deras tillstånd eller eftersom marknaden är för liten för att tillverkarna och distributörerna skall göra de investeringar som krävs för att tillhandahålla de uppgifter som krävs. I vissa fall tas dessa produkter bort från marknaden av rent kommersiella skäl. I andra fall finns en oro att kemikalien kan ha en negativ inverkan på människors hälsa eller miljön. Kommissionen anser det vara viktigt att man kan fastställa vilka produkter som inte omfattas av de relevanta delarna av bilagan till direktiv 91/414/EEG av folkhälso- eller miljöskäl, så att man kan kräva en exportanmälan enligt PIC-förfarandet. EESK ställer sig bakom detta viktiga initiativ som kan vara av stor nytta. Kommittén anser samtidigt det vara mycket viktigt att man skyndar på den översyn som sker med utgångspunkt i nya vetenskapliga och tekniska rön. Förbud och stränga restriktioner för industriella kemikalier av hänsyn till folkhälsan eller miljön regleras av direktiv 76/769/EEG. EESK ställer sig positiv till att sådana åtgärder också skall anmälas.

## 5. EESK:s kommentarer och rekommendationer avseende frågor som inte behandlas i förordningen

EESK vill ytterligare uppmärksamma följande punkter:

### Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen

5.1. EESK fäster stor vikt vid frågan om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Definitionen av "industriella kemikalier" i förordningen omfattar kemikalier för yrkesbruk och kemikalier för användning av allmänheten. EESK vill betona att "yrkesbruk" omfattar alla dem som använder kemikalierna i arbetslivet och anser det vara viktigt att förordningen täcker in alla dem som sannolikt kommer i kontakt med dessa kemikalier på arbetsplatsen, i hemmet eller i naturen.

<sup>(1)</sup> För närvarande utfärdas dokumenten på sex språk, i linje med Förenta nationernas förfaranden.

*Förbud i enskilda medlemsstater*

5.2. Artikel 10.7 i förslaget till förordning stipulerar att medlemsstaterna inte skall anmäla slutgiltiga lagar eller författningar till sekretariatet. Detta innebär att endast kemikalier som är förbjudna eller underkastade stränga restriktioner (enligt direktiven 91/414/EEG, 98/8/EG, 79/117/EEG, 76/769/EEG och övrig relevant gemenskapslagstiftning) i alla medlemsstater skall anmälas. EESK anser att information om att en medlemsstat beslutat införa ett förbud eller stränga restriktioner måste kunna nå de importerande länderna. Kommissionen bör utarbeta ett förfarande för "anmälan av kontroll-åtgärd" eller åtminstone se till att ett informationsutbyte kommer till stånd.

*Stöd till innovationer inom den kemiska industrin*

5.3. EESK anser att en innovativ och konkurrenskraftig kemisk industri i EU är av stor betydelse. Kommittén menar att industrins verksamhet måste ha fullt stöd i gällande policy för en hållbar utveckling. EESK uppmanar både näringslivet och kommissionen att främja forskning om alternativ till att tillverka och använda bekämpningsmedel, inbegripet biologiska kontroller och andra bekämpningsmetoder. Syftet med dessa åtgärder bör vara att stödja en ekologiskt hållbar konkurrenskraft och en miljömedveten produktivitet samt att lansera en EU-strategi till förmån för organisk odling och en ekologiskt hållbar landsbygdsutveckling. EESK anmodar kommissionen att bistå näringslivet i dess satsningar på att bidra till miljömässigt hållbara innovationer genom att skapa incitament för forskning och utveckling, fortbildning och vederbörliga stipendier.

5.3.1. EESK anser att den europeiska kemiindustrin är världsledande när man ser till företagens miljöansvar och arbetstagarnas rättigheter i utvecklingsländerna. Kommittén uppmanar den kemiska industrin att upprätthålla denna ledarställning (1).

5.3.2. EESK stöder införandet av en FAO-märkning av varor i den internationella handeln.

(1) Se även Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Mänskliga rättigheter på arbetsplatsen", EGT C 260, 17.9.2001, s. 79–85, Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Grönbok – Främjande av en europeisk ram för företagets sociala ansvar", CES 355/2002 och Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Vitbok – Strategi för den framtida kemikaliepolitiken", EGT C 36, 8.2.2002, s. 99–104.

*Direktiv 98/8/EG*

5.4. I sitt tidigare yttrande om saluföring av biocidprodukter (2) betonade kommittén behovet av att garantera en hög folkhälso-, djur- och miljöskyddsnivå genom att medlemsstaterna försöker skapa en enhetlig handläggning av frågor som rör farliga ämnen. Kommittén beklagar att alla medlemsstater ännu inte genomfört direktivet i den nationella lagstiftningen.

5.4.1. Först nyligen anmälde kommissionen ett antal medlemsstater (F, L, D, E, P och IRL) till EG-domstolen, eftersom de inte genomfört bestämmelserna i direktiv 98/8/EG. EESK efterlyser ännu en gång att denna fråga behandlas ytterligare.

*Utbildning och fortbildning i utvecklingsländerna*

5.5. Redan 1991 utarbetade EESK ett yttrande om export och import av vissa farliga kemikalier (3), i vilket kommittén anmodade gemenskapen och övriga internationella organisationer att hjälpa de minst utvecklade länderna att skapa lämpliga strukturer som möjliggör ett snabbt agerande när ny information anmäls. Kommittén föreslog också att kommissionen skulle upprätta en handbok om de relevanta förfarandena, i syfte att hjälpa näringslivet inom gemenskapen att genomföra denna grundläggande förordning. EESK har också pekat på behovet av att utveckla utbildningen i miljöfrågor av detta slag. FN och FAO har också uttalat en sådan rekommendation och uppmuntrar industrivärlden att bistå utvecklingsländerna och länder med övergångsekonomi i arbetet med att genomföra konkreta projekt som syftar till att urskilja mycket farliga beredningar av bekämpningsmedel som vällar problem när de används i dessa länder. Denna aspekt bör ges stor uppmärksamhet inför EU:s utvidgning och projekt bör främjas via kommissionens Taiex-enheter.

5.6. Medlemsstaternas politik bör inriktas på följande: genomförandet av bestämmelserna, utbildningsprogram och program för att öka den nationella medvetenheten, kapacitetsuppbyggnad med avseende på riskreducering/riskhantering, åtgärder för att stärka institutionella strukturer och program, informationssystem, nätverk och Internetlänkar. Metoder för nationell samordning mellan olika ministerier bör också uppmuntras och införas.

(2) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om saluföring av biocidprodukter", EGT C 174, 17.6.1996, s. 32.

(3) Yttrande om "Förslag till rådets förordning (EEG) om export och import av vissa farliga kemikalier", EGT C 191, 22.7.1991, s. 17.

*En rådgivande funktion för arbetstagar- och frivilligorganisationer*

5.7. I sitt yttrande om gemenskapens åtgärdsprogram för att främja icke-statliga organisationer inom miljöområdet<sup>(1)</sup> framhöll EESK att man måste "främja och finansiera miljöaktiviteter och miljörelaterade åtaganden inom icke-statliga organisationer som representerar EU-medborgarna i deras egenskap av arbetstagarare, arbetsgivare, jordbrukare och konsumenter och som spelar en mycket viktig roll inom miljöpolitiken". En lång rad intressenter bör involveras i arbetet med att stärka lagstiftningen. EESK anser att det behövs rådgivande mekanismer som gör det möjligt för de berörda parterna att framföra sina synpunkter till kommissionen. Kommittén beklagar att man inte kommer att rådfrågas när bilagorna till den nya förordningen ändras. EESK menar dock att kommissionen bör bjuda in de berörda parterna till alla viktiga möten som gäller denna förordning. Kommissionen uppmanas också att remittera frågan till så många intressenter som möjligt, i syfte att värna om insynen och för att alla synpunkter skall komma fram. I detta sammanhang anser kommittén sig vara ett lämpligt forum, där de olika intressenterna kan få uttrycka sina ståndpunkter.

*Minskad användning av bekämpningsmedel*

5.8. De direkta erfarenheterna av att använda bekämpningsmedel och behovet av en mer miljöinriktad jordbruksutveckling har varit två av de viktigaste faktorerna bakom arbetet med att minska riskerna vid användning av bekämpningsmedel. Detta arbete omfattar bl.a. produktregistrering, undanröjande av farliga bekämpningsmedel, regler för praxis, åtgärder för att minska arbetstagarernas risker (utbildning), främjande av miljöinriktade odlingsmetoder, utarbetande av gränsvärden, forskning kring alternativa bekämpningsmetoder, framtagande av resistent grödor, integrerade bekämpningsmetoder och

(1) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett åtgärdsprogram för gemenskapen för att främja icke-statliga organisationer som är aktiva främst inom miljöområdet", EGT C 36, 8.2.2001, s. 108.

miljömärkning. En sund kemikaliehantering är beroende av sådan verksamhet. EU:s forskningsfinansiering bör ses över, så att man kan tillgodose behoven på detta område. Utvecklingsbiståndet bör ses över, så att det används för att främja ett miljövänligt jordbruk och sunda bekämpningsmetoder genom integrerade bekämpningsmetoder samt organisk och annan ekologisk odling.

*Kontroll av att lagstiftningen följs*

5.9. Frågan om konfliktlösning samt problemet med smuggling av farliga kemikalier kräver ytterligare uppmärksamhet och harmoniserade åtgärder, i linje med övriga relevanta konventioner.

5.9.1. Försiktighetsprincipen bör gälla vid all kemikaliekontroll i enlighet med Riodeklarationen. Principen om att förhindra föroreningar bör också lyftas fram. Båda faktorer bör betonas i kommissionens arbetsmetoder.

5.9.2. I fråga om bestämmelserna om påföljder (artiklarna 17 och 21) beklagar EESK att kommissionen fortfarande inte får eller kan kontrollera att gemenskapens bestämmelser inom detta området genomförs på korrekt sätt. Eftersom medlemsstaterna själva bestämmer om eventuella påföljder, kan snedvridningar i handeln uppstå.

*Rättslig grund*

5.10. Kommissionens förslag har framför allt utarbetats med hänsyn till miljön och inte den internationella handeln. EESK ställer sig tveksam till kommissionens val av rättslig grund (artikel 133). I sitt yttrande 2/00 om konventionen om biologisk mångfald och Cartagena-protokollet (ett relevant kommissionsförslag med liknande inriktning) drog EG-domstolen slutsatsen att artikel 175.1 är den rättsliga grund som är korrekt för dylika frågor. EESK välkomnar och ställer sig till fullo bakom ministerrådets senaste beslut (av den 30 april 2002) att ändra den rättsliga grunden, för att möjliggöra dylika hänsynstaganden.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 2081/92 om skydd för geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel"**

(KOM(2002) 139 slutlig – 2002/0066 CNS)

(2002/C 241/10)

Den 15 april 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2002. Föredragande var José Manuel de las Heras Cabañas.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för, inga röster emot och 3 nedlagda röster.

## 1. Kommissionens förslag

1.1. Kommissionen föreslår att förordning (EEG) nr 2081/92 skall ändras för att förbättra skyddet för geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel samt för att uppfylla de skyldigheter enligt bilaterala och multilaterala avtal som överskrider gemenskapens gränser.

1.2. Det gäller följande ändringar:

1.2.1. Förordningens tillämpningsområde utökas till att också omfatta vinvinäger men skall inte längre omfatta mineralvatten och källvatten (bilaga II).

1.2.2. Preciseringar läggs till för att underlätta beslut om registrering av namn som skrivs eller uttalas på samma sätt, det vill säga identiska namn.

1.2.3. Rätten att invända mot en registrering skall utökas till att omfatta även medborgare i ett WTO-land som har rättigheter och ett legitimt ekonomiskt intresse inom EU:s territorium. Enligt den nuvarande förordningen har endast EU-medborgare denna rätt (artikel 7). I TRIPs-avtalet (om handelsrelaterade immateriella rättigheter; antogs av WTO-medlemsländerna 1994) anges särskilda bestämmelser för geografiska beteckningar om att WTO-medlemmarna skall undvika snedvridningar i handeln till följd av detta skydd.

1.2.4. Enligt förslaget skall det vara möjligt att avföra en registrerad beteckning efter en väl motiverad ansökan från den som har rättighet till beteckningen.

1.2.5. Genom registrering enligt den nuvarande förordningen skyddas också beteckningar för produkter från tredje land (artikel 12). Det införs ett särskilt förfarande för registrering av produkter från dessa länder på EU:s marknad samtidigt som länder utanför gemenskapen uppmanas att på sitt eget territorium införa EU:s system om ursprungsbeteckningar i en anda av ömsesidighet.

1.2.6. Vid konflikter mellan varumärken och geografiska beteckningar skall förordningen gälla inte bara registrerade varumärken utan också varumärken som har förvärvats genom användning. Vid sådana konflikter skall man som referens ha det datum då registreringsansökan för geografisk beteckning eller ursprungsbeteckning lämnas in, vilket redan är fallet för registrerade varumärken.

1.2.7. Det förenklade invändningsförfarandet i artikel 17 i förordningen avskaffas.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Huvudsyftet med de yttranden som Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har utarbetat sedan den första förordningen antogs [(EEG) nr 2081/92] om skydd för geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar har varit att stödja åtgärder som avser att stärka och skydda produktionen av livsmedel och jordbruksprodukter av hög kvalitet i gemenskapen. Det är mycket viktigt att erkänna dessa produkters värde och att deras produktion får konsekvenser för samtliga sektorer på landsbygden, och gör det möjligt att bevara kulturen och de lokala och traditionella metoderna, som bidrar till att bevara praktisk kunskap i gemenskapens olika jordbruksregioner men som inte åtnjuter de fördelar som den tekniska utvecklingen kan ge.

2.2. EESK:s yttranden och ståndpunkt om detta ämne avspeglas i initiativytrandet "Utnyttjande av typiska kvalitetsjordbruksprodukter som utvecklingsverktyg inom den nya gemensamma jordbrukspolitiken (1)". I ett aktuellt yttrande om den gemensamma jordbrukens framtid (2) insisterar dessutom kommittén på att det europeiska jordbruket måste orienteras mot en säker produktion av hög kvalitet, vilket är grundläggande egenskaper som garanteras genom ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar.

2.3. Typiska kvalitetsprodukter utgör fortfarande en begränsad procentandel av EU:s jordbruksproduktion. Produktionen av dessa produkter måste öka så att de får en verklig tyngd på marknaden, vilket i sin tur befrämjar den ekonomiska utvecklingen i de minst gynnade landsbygdsområdena. Differentieringen av jordbruksprodukter och livsmedel genom att skydda deras namn och fastställa produktionsregler utgör ett viktigt sätt att öka deras värde, framför allt när kvaliteten lyfts fram i en marknadsstrategi. Detta måste även i fortsättningen vara målsättningarna för den gemensamma jordbrukspolitiken.

2.4. Även om de produkter som har fått en ursprungsbeteckning eller geografisk beteckning (SUB/SGB) kommer från alla tänkbara regioner och områden är det huvudsakligen mindre gynnade områden, randområden och bergsområden som svarar för kvalitetsprodukter med speciella egenskaper. De traditionella produkterna kan genom sina egenskaper och produktions-metoder bidra mest till utvecklingen av landsbygden eftersom de

- ökar lokalbefolkningens möjlighet att bo kvar och skapar nya arbetstillfällen, särskilt i mindre gynnade områden,
- underlättar utnyttjandet av befintliga resurser och kompetenser dem,
- i allmänhet framställs med metoder som bidrar till att bevara och förbättra naturen och miljön,
- respekterar befintliga ekosystem, den biologiska mångfalden och det genetiska arvet eftersom de bygger på lokala grödor och raser,
- är utmärkande för ett områdes eller en regions kultur och tradition.

(1) CES 972/98, EGT C 284, 14.9.1998, s. 62, föredragande: Maria Luísa Santiago.

(2) CES 362/2002, föredragande: Lutz Ribbe.

2.5. Skyddet av produktnamnen har bidragit till att producenterna frivilligt väljer att följa särskilda produktionsregler, som de själva bidrar till att utforma och fastställa och som engagerar alla aktörer i livsmedelskedjan. Spårbarheten är ett ytterst viktigt inslag i dessa produkter och bidrar inte bara till livsmedelssäkerheten i alla produktionsformer utan också till det mervärde som de får genom sitt ursprung och sin kvalitet.

2.6. De som har beviljats en skyddad ursprungsbeteckning eller skyddad geografisk beteckning bör enligt förordning (EEG) nr 2081/92 få rätt att, om de anser det lämpligt, fastställa villkor för produktionen i ett visst område för att säkerställa kvalitetskontrollen. Dessa villkor avser de moment som krävs för att bereda produkterna för försäljning (t.ex. tappning på flaska, paketering).

2.7. Kommittén stöder strävan att stärka skyddet för ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar eftersom det är ett effektivt sätt att värna om konsumenternas rättigheter och tillmötesgå deras önskemål om säkra livsmedel av hög kvalitet. Tekniskt sett innebär en skyddad ursprungsbeteckning att man bekräftar att det finns ett entydigt samband mellan produkternas kvalitet och de naturliga och mänskliga särdragen i deras ursprungsregion. På samma sätt innebär en skyddad geografisk beteckning att en produkt från en viss region eller plats anses ha ett speciellt anseende eller speciella egenskaper. Märkningen med det skyddade produktnamnet och det numrerade certifieringsmärket garanterar att produkten har genomgått en kontroll i hela produktionsledet och kan härledas till sitt ursprung.

2.8. Alla former av kvalitetsgaranti gör det lättare att sälja produkten på marknaden. Men det innebär också att det uppstår många imitationer som försöker dra fördel av den prestige som en viss geografisk beteckning ger. EU måste bekämpa att man på falska grunder utnyttjar en beteckning för produkter som inte härrör från det geografiska område som är förknippat med namnet. Kommittén anmodar kommissionen och rådet att skärpa kontrollbestämmelserna för att garantera att alla medlemsstater utför en effektiv kontroll av det skydd förordning (EEG) nr 2081/92 ger produkter med SUB eller SGB. I detta sammanhang bör förordning (EEG) nr 2081/92 skydda SUB/SGB genom att innehålla ett uttryckligt förbud mot export från EU till tredje land av produkter – eller imitationer av produkter – för vilka SUB/SGB används på ett otillbörligt sätt.

2.8.1. Innehavarna av beteckningar måste å sin sida vinnlägga sig om att deras produkter uppfyller skyddsbestämmelserna. De måste vid försäljningen slå vakt om spårbarheten och om att informationen till konsumenterna är korrekt. Medlemsstaterna och kommissionen bör också utifrån målet att främja kvaliteten genom skyddade ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar säkerställa att kraven för att erkänna, registrera och skydda dem upprätthålls på lång sikt. Ursprungsbeteckningen eller den geografiska beteckningen grundas på en speciell egenskap hos produkten, regionen eller produkt- och/eller framställningsprocessen. EESK anser att man även i fortsättningen bör vara mycket sträng när dessa beteckningar fastställs för att undvika överdrifter som förvanskar de särdrag som de betecknar.

2.8.2. När det gäller förhållandet mellan varumärken och SUB/SGB inom gemenskapen och internationellt anser kommittén att man bör prioritera det allmänintresse som SUB/SGB representerar. Båda dessa former av intellektuell egendom måste skyddas eftersom båda kan bli föremål för illojal konkurrens eller vilseledande reklam.

2.9. Den svindlande liberaliseringstakten på marknaden och de jordbruksåtgärder som gynnar storskalig odling gör det alltmer angeläget att differentiera och diversifiera utbudet. Ensamrätten till en beteckning bör ge stabilitet till de produkter som utmärker sig eftersom de skiljer sig från alla andra produkter av samma typ. TRIPs-avtalet kräver en översyn av den nuvarande förordningen om skydd av ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar.

2.10. Det krävs regler för att garantera att kvalitetsprodukter kan säljas utan att de förlorar sitt unika värde. För närvarande är skyddet på den internationella marknaden sämre än i EU. Kommittén anser det inte önskvärt med en "globalisering" utan effektiva regler för att skydda kvalitetsprodukter som bidrar till utvecklingen i specifika landsbygdsområden. Kommittén anmodar därför kommissionen att driva en så aggressiv strategi som möjligt för att stärka skyddet för SUB och SGB inom ramen för TRIPs-avtalet så att det är lika starkt som på EU:s marknad.

2.11. Det är viktigt att öka antalet produkter som är skyddade utanför medlemsstaterna för att garantera deras mervärde och differentiering som kvalitetsprodukter. Ett teck-

en på det ökande intresset för att skydda produktnamnen är de senare årens ökning av antalet registreringsansökningar för nya produktslag som matolja, honung, blommor, prydnadsväxter och kork.

2.12. Kommittén anser att bilaga II i förordning (EEG) nr 2081/92 mycket väl skulle kunna tillämpas också på andra jordbruksprodukter i en strävan att öka antalet skyddade traditionella produkter för att främja utvecklingen i fler landsbygdsområden.

2.13. Kommittén vill också framhålla möjligheten att i ett särskilt rättsligt ramverk skydda hantverksprodukter som inte härrör från jordbruket men som har särskilda särdrag förknippade med ett geografiskt område.

### 3. Särskilda kommentarer

#### *Skyddets tillämpningsområde*

3.1. Rådets förordning (EEG) nr 823/87<sup>(1)</sup> om särskilda bestämmelser om kvalitetsvin framställt inom specificerade områden omfattar inga särskilda bestämmelser om vinvinäger. Det har länge funnits ursprungsbeteckningar för kvalitetsvinäger, som hittills dock inte har skyddats på EU-nivå. Producenterna har inte fått många möjligheter att marknadsföra och öka utbudet av vinäger av hög kvalitet. Genom att föra in denna produkt i registret över ursprungsbeteckningar får man möjlighet att utveckla denna marknad, med de fördelar som det innebär för alla berörda aktörer, från producenter till konsumenterna.

3.2. Förordningen syftar till att fastställa reglerna för att registrera och kontrollera SUB och SGB för jordbruksprodukter och livsmedel och därmed garantera att de skyddas. Eftersom mineralvatten och källvatten inte hör till dessa produkter är det logiskt att utesluta dem från förordningens tillämpningsområde. Med hänsyn till anpassningsproblemen för de beteckningar som redan registrerats i enlighet med förordning (EEG) nr 2081/92 instämmer kommittén i att dessa produkter bör uteslutas från registret över jordbruksprodukter och livsmedel i egentlig mening.

3.2.1. Rådets direktiv 80/777/EEG<sup>(2)</sup> av den 15 juli 1980 behandlar tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om utvinning och saluförande av naturliga mineralvatten. Även

<sup>(1)</sup> EGT L 84, 27.3.1987.

<sup>(2)</sup> EGT L 229, 30.8.1980.



om direktivets syfte inte är att särskilt skydda geografiska beteckningar för vatten instämmer kommittén i att mineralvattnen och källvattnen bör regleras av detta direktiv.

3.3. ESK vill särskilt att man skall ta upp jordbruksprodukter och livsmedel (eller produkter som kompletterar jordbruket, även fiskeriprodukter) som har egenskaper som är förknippade med ett särskilt geografiskt område, i syfte att de skall kunna omfattas av denna förordning. Det gäller följande produkter: ull, vide, senap och pasta.

#### *Situationen utanför gemenskapen*

3.4. TRIPS-avtalet anger som nämnts regler som alla medlemmar måste följa för att undvika förfalskningar av geografiska beteckningar (artikel 22) och för att lösa konflikter mellan varumärken och SUB. Alla signatärstater har därför rätt att invända mot registreringen av en beteckning om de kan påvisa att det skadar de egna medborgarnas intressen.

3.5. Eftersom tredje land har möjlighet att vända sig till en "panel" om EU inte uppfyller TRIPS-avtalet stöder kommittén de nya ändringar som kommissionen har föreslagit för att skydda rätten om globalt erkännande av europeiska beteckningar. På så sätt får alla signatärstater möjlighet att invända mot en registrering, vilket dessutom kan bidra till att undvika konflikter.

3.6. Kommittén anser dock att eventuella invändningar måste kontrolleras och granskas mycket noga. Det måste krävas väl underbyggda skäl för att inte föra in en geografisk beteckning i registret och den som framför invändningen måste under alla omständigheter uteslutande bygga sina skäl på situationen på gemenskapens marknad.

3.7. Den ökande försäljningen av produkter med ursprungsbeteckning berör också handeln med tredje land. EU:s ursprungsbeteckningar måste ovillkorligen ha samma skydd utanför EU:s gränser. Det är logiskt att föra en ömsesidig politik och föreslå att produkter från tredje land skall kunna

registreras på EU:s marknad om det medför att EU:s produkter får samma skydd i dessa länder. Länder utanför EU som vill skydda sina produktnamn på EU-marknaden måste först kunna visa att de har ett system likvärdigt EU:s för bedömning, invändning och kontroll.

3.8. Kommittén insisterar på att skyddet av tredjelandsprodukter med SUB/SGB måste vara lika starkt som skyddet inom EU:s gränser för att undvika illojal konkurrens och dumpning på marknaden för kvalitetsprodukter. På samma sätt måste EU:s skydd av SUB/SGB på marknader utanför gemenskapen undvika illojal konkurrens från imitationer och piratkopior, vilket innebär att tredje land som omfattas av denna ömsesidighet måste ha effektiva kontrollsystem.

#### *Att garantera beteckningarnas differentiering*

3.9. Mervärdet hos produkter med en SUB eller SGB härrör till stor del från deras ensamrätt och från den kvalitetsgaranti som registreringen innebär.

3.10. Namnet som ges till olika geografiska beteckningar på grund av produkternas kvalitet liksom skyddet av detta namn utgör grunden för att identifiera dem som exklusiva produkter från en bestämd region, och de får endast framställas under bestämda villkor och med lokala och traditionella metoder.

3.11. Försvaret av ensamrätten till en beteckning utgör garantin för erkännandet av dess kvalitet i alla avseenden. Kommittén anser att man rent allmänt måste undvika att det uppstår identiska namn mellan SUB och varumärken, oavsett om de är registrerade eller inte.

3.12. Den stringens som krävs för att lösa konflikter mellan SUB/SGB och varumärken måste tydligt avspeglas i förordningen. Kommittén anser dock att lika behandling skall gälla vid konflikter mellan SUB/SGB och befintliga varumärken som är registrerade eller har förvärvats genom användning, så länge det inte leder till geografisk tvetydighet.

3.13. Att lägga till varumärken som förvärvats genom användning ger ett bättre skydd mot eventuell illojal konkurrens på marknaden för kvalitetsprodukter. Samtidigt övervägs möjligheten att ett varumärke som förvärvats genom användning och en SGB kan samexistera så länge det är väl motiverat. Detta skulle alltid vara till nackdel för den geografiska beteckningen eftersom det finns en, om än mycket liten, möjlighet att det vilseleder konsumenterna, vilket måste undvikas.

3.14. Ändringen av referensdatum för att lösa dessa konflikter gör det möjligt att vara mer restriktiv när det gäller att godkänna både ett varumärke och en geografisk beteckning med identiska namn. Kommittén stöder därför kommissionens förslag att använda ansökan om registrering av den geografiska beteckningen eller ursprungsbeteckningen som referensdatum för skyddet, i stället för dagen för offentliggörandet av rätten till invändning. Denna regel gäller redan för registrerade varumärken.

3.15. Kommittén stöder också förslaget om att ytterligare klargöra kraven för att registrera två identiska beteckningar för att slå vakt om ensamrätten till ett visst namn och för att inte skapa missförstånd eller minska en produkts värde på marknaden för kvalitetsprodukter.

3.16. Flera tvister har uppstått vid registreringen av existerande beteckningar genom det förenklade förfarandet. Samtidigt har det förflutit en flera år lång övergångstid sedan förordning (EEG) nr 2081/92 antogs och nu återstår bara en ostbeteckning att föra in i registret. Mot denna bakgrund och eftersom artikel 17 i rådets förordning (EEG) nr 2081/92 inte reglerar den invändningsrätt som krävs enligt TRIPS-avtalet stöder kommittén föreslaget om att stryka artikel 17, som en gång fördes in som en övergångsåtgärd för att snabbt harmonisera de nationella registreringssystem som fanns i de olika medlemsstaterna. Kommittén anser dock att man bör slutföra de förfaranden för registrering av SUB/SGB som pågår i enlighet med artikel 17 i förordningen.

#### 4. Slutsatser

4.1. Kommittén välkomnar allmänt sett kommissionens förslag om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2081/92, som är föremål för detta yttrande.

4.2. Kommittén anmodar kommissionen och rådet i enlighet med punkterna 2.8 och 2.9 att stärka skyddet för ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar inom ramen för WTO. Efterlevnaden av internationella avtal om skydd av kvalitetsprodukter måste vara förknippad med de krav som EU:s medlemsstater vill bevara, utan att man glömmer bort vilka som verkligen gynnas av dessa beteckningar och de konsekvenser som de har för utvecklingen i EU:s landsbygdsområden. Målet i internationella förhandlingar bör vara dels att effektivt tillämpa det multilaterala systemet för anmälan och registrering, som redan beviljats för vin och spritdrycker, dels att alla jordbruksprodukter och livsmedel skall omfattas av samma skyddsnivå som TRIPS-avtalet i dag ger vin och spritdrycker, inklusive det multilaterala registreringssystemet.

4.3. EESK upprepar att bestämmelserna om kontroll måste förbättras så att samtliga medlemsstater på ett effektivt sätt erbjuder det skydd som förordning (EEG) nr 2081/92 ger produkter med ursprungsbeteckning eller geografisk beteckning.

4.3.1. En ökning av antalet kvalitetsprodukter bör främjas, utan att ursprungsbeteckningarna eller de geografiska beteckningarna för den skull används på sådana produkter som inte exakt motsvarar den typ eller de särdrag som omfattas av skyddet, eftersom detta påverkar uppskattningen av samtliga skyddade produkter negativt.

4.4. Slutligen betonar kommittén vikten av att marknadsföra produkter som skyddas av SUB/SGB. Det är nödvändigt att utöka de marknadsföringsinsatser som utgör ett komplement till kvalitetsinsatserna och som förbättrar kommunikationen med och informationen till konsumenterna. Därigenom kan man värna om deras rätt att välja den särskilda kvaliteten hos en produkt som framställts i ett bestämt geografiskt område enligt traditionella metoder som respekteras i minsta detalj av producenterna.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer"

(KOM(2002) 85 slutlig – 2002/0046 COD)

(2002/C 241/11)

Den 1 mars 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 juni 2002. Föredragande var José María Espuny Moyano.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 123 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Kommissionens förslag

1.1. Kommissionens förslag syftar till att inom ramen för Cartagena-protokollet om biosäkerhet inrätta ett gemensamt anmälnings- och informationssystem för export av genetiskt modifierade organismer till tredje land. Syftet är att säkerställa en tillräcklig skyddsnivå på området för överföring, hantering och användning av genetiskt modifierade organismer.

1.1.1. Kommissionens förslag är indelat i fyra kapitel: syfte, tillämpningsområde, definitioner, export av genetiskt modifierade organismer till tredje land, oavsiktliga gränsöverskridande förflyttningar och gemensamma bestämmelser.

#### 1.2. Tillämpningsområde

1.2.1. Förslaget till förordning skall gälla export och oavsiktliga gränsöverskridande förflyttningar av alla genetiskt modifierade organismer som kan få skadlig effekt på bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Man tar även hänsyn till riskerna för människors hälsa.

1.2.2. I förslaget utesluts humanläkemedel och sådana genetiskt modifierade organismer som avsiktlig utsätts i miljön och som enligt ett beslut av parterna till protokollet troligtvis inte medför negativa effekter.

#### 1.3. Export av genetiskt modifierade organismer till tredje länder (kapitel II)

1.3.1. Före den första gränsöverskridande förflyttningen av genetiskt modifierade organismer som avsiktlig utsätts i miljön, skall exportören lämna in en anmälan till den importerande partens behöriga nationella myndighet.

1.3.2. Om anmälan fortfarande är obesvarad efter den tidsfrist som fastställts, lämnar exportören in en andra anmä-

lan. Exportören skall bevara anmälan och mottagningsbeviset och sända en kopia av dessa dokument till den behöriga nationella myndigheten i den exporterande medlemsstaten och till kommissionen.

1.3.3. Kommissionen skall på gemenskapens vägnar underätta förmedlingscentrumet för biosäkerhet om alla slutgiltiga beslut som fattats om användningen i gemenskapen. Man skall även informera om genetiskt modifierade organismer som släpps ut på marknaden och som kan bli föremål för gränsöverskridande förflyttningar för att direkt användas som livsmedel, foder eller för bearbetning.

1.3.4. Exportören skall se till att den operatör som tar emot produkten får upplysningar om att produkten innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, den identifieringsbeteckning som tilldelats dessa genetiskt modifierade organismer eller information från operatören om att produkten endast skall användas som livsmedel eller foder, eller för bearbetning. Man skall även här informera om den unika identifieringsbeteckning som tilldelats de genetiskt modifierade organismer som kan ingå i produkten.

1.3.5. All relevant information skall skickas till förmedlingscentrumet för biosäkerhet för att den skall kunna behandlas på ett samordnat och enhetligt sätt.

#### 1.4. Oavsiktlig gränsöverskridande förflyttning

1.4.1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att informera allmänheten och utan dröjsmål underrätta kommissionen, övriga medlemsstater, andra stater som berörs eller som kan beröras, förmedlingscentrumet för biosäkerhet och, vid behov, berörda internationella organisationer. De skall även samråda med de stater som berörs eller kan beröras när genetiskt modifierade organismer oavsiktligt har spridits. Denna information skall innehålla de uppgifter som anges i bilaga III i förslaget.

### 1.5. *Gemensamma bestämmelser*

1.5.1. Här fastställs de uppgifter som medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om och de uppgifter som kommissionen skall informera förmedlingscentrumet för biosäkerhet om.

1.5.2. Kommissionen skall utse en kontaktpunkt, liksom varje medlemsstat. Medlemsstaterna skall också utse en behörig nationell myndighet.

1.5.3. Samtliga medlemsstater skall införa lämpliga sanktionssystem.

### 2. **Allmänna kommentarer**

2.1. Kommittén är medveten om vikten av att tillämpa Cartagena-protokollet om biosäkerhet för att effektivt bevara och använda den biologiska mångfalden på ett hållbart sätt, samt för att undvika riskerna för människors hälsa.

2.2. EESK välkomnar kommissionens förslag, eftersom det innebär ytterligare ett framsteg när det gäller att klargöra lagstiftningen om genetiskt modifierade organismer och för att det i stor utsträckning tar hänsyn till försiktighetsprincipen.

2.3. EESK anser att den samordnande uppgift som förmedlingscentrumet skall ha kommer att få klart positiva effekter.

2.4. Kommissionens förslag kommer inte att påverka importen i ekonomiskt hänseende, eftersom denna även i fortsättningen kommer att regleras genom bestämmelserna i EG-lagstiftningen. De ekonomiska följderna för exporten kommer att bli begränsade, men den juridiska säkerheten kommer att öka.

### 3. **Särskilda kommentarer**

3.1. I artikel 23.3 i Cartagena-protokollet fastställs att parterna som undertecknat avtalet skall se till att informera allmänheten i landet om möjligheten att kontakta förmedlingscentrumet för biosäkerhet. EESK noterar att kommissionen inte nämner detta i sitt förslag till förordning.

3.2. Enligt artikel 13 ("Påföljder") skall medlemsstaterna fastställa bestämmelser om påföljder som skall gälla vid överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och vidta nödvändiga tillämpningsåtgärder. EESK är medveten om att medlemsstaterna är ensamt ansvariga för att införa sanktionssystem, men föreslår att man ändå i så stor utsträckning som möjligt försöker harmonisera både påföljderna för överträdelserna och omfattningen av sanktionerna i de olika medlemsstaterna.

3.3. EESK uttrycker sin oro över de problem som kan komma att uppstå om anmälningarna från exportörerna inte besvaras, vilket kan leda till att exporten avstannar med betydande ekonomiska konsekvenser som följd. Vi anser dock att de fastställda tidsfristerna (60 dagar för mottagningsbeviset för den första anmälan, 270 dagar för att svara på anmälan plus 60 dagar för att svara på en andra anmälan, om man inte svarat inom den första tidsfristen på 270 dagar) kan få negativa effekter på handeln. Skulle tidsfristerna kunna förkortas?

3.4. EESK välkomnar att kommissionen strikt tillämpar försiktighetsprincipen i en omstridd fråga som den avsiktliga eller den oavsiktliga utsättningen av genetiskt modifierade organismer i miljön, och att man därmed följer anvisningarna i artikel 1 i Cartagena-protokollet, vilka redan fanns inneslutna i princip nr 15 i Riodeklarationen om miljö och utveckling.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 69/208/EEG om saluföring av utsäde av olje- och spånadsväxter"

(KOM(2002) 232 slutlig – 2002/0105 CNS)

(2002/C 241/12)

Den 21 juni 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 21 juni 2002. Föredragande var Jean-Claude Sabin.

Vid sin 392:a plenarsession 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 126 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst.

### 1. Inledning

1.1. Den 30 juni 1969 antog rådet direktiv nr 69/208 om saluföring av utsäde av olje- och spånadsväxter med tanke på att produktionen av olje- och spånadsväxter intog en viktig plats inom EU:s jordbruk. Jordbrukarna skulle därmed få certifierat utsäde som garanterade sortäktighet och sortrenhet. Som en följd av den tekniska utvecklingen inom oljeväxtsektorn, beslutade kommissionen den 27 juni 1995 att tillfälligt, och på prov, godkänna saluföringen av utsäde av hybrider och sammansatta sorter av raps och rybs inom ramen för direktiv (EEG) nr 69/208. Syftet var att fastställa vilka villkor som skulle gälla för denna typ av utsäde. Eftersom provperioden går mot sitt slut föreslår kommissionen att saluföringen av dessa hybrider och sammansatta sorter skall legaliseras och omfattas av direktiv (EEG) nr 69/208.

### 2. Förslagets innehåll

2.1. Direktiv (EEG) nr 69/208 gäller saluföring av utsäde av olje- och spånadsväxter inom gemenskapen som skall användas för jordbruksändamål, men inte för användning som prydnadsväxter.

2.2. Växternas utsäde kan bara saluföras om det blivit officiellt certifierat som "basutsäde" eller "certifikatutsäde" i enlighet med bestämmelserna i bilaga II. Undantagsbestämmelser har även föreskrivits. I direktivet fastställs också att varje medlemsstat skall upprätta en officiell lista över vilka oljeväxter sorter som godkänts i deras land.

2.3. Hur det certifierade utsädet skall förpackas och märkas anges också i direktiv 69/208/EEG.

2.4. Det tillfälliga försöket som godkändes av kommissionen den 27 juni 1995<sup>(1)</sup> gör det möjligt att saluföra utsäde av hybrider och av sammansatta sorter av raps och rybs samtidigt som villkor för framställningen av utsädet fastställs. Dessa villkor gäller framför allt hansteril komponent, lägsta möjliga sortrenhet samt kortaste avståndet till näraliggande pollenkällor. Förpackningsvillkoren liknar dem i direktiv (EEG) nr 69/208.

2.5. Kommissionens förslag syftar till att legalisera villkoren för detta tillfälliga försök genom att inbegripa dem i direktiv (EEG) nr 69/208. Eftersom den maximala giltighetstiden för en försöksperiod är 7 år, föreslår kommissionen att de nya bestämmelserna skall träda i kraft från och med den 30 juni 2002.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén har tagit del av kommissionens förslag som utökar tillämpningsområdet för direktiv (EEG) nr 69/208 till samtliga hybrider och sammansatta sorter av olje- och spånadsväxter.

3.2. Kommittén understryker att förädlingen, som påbörjades för nästan 30 år sedan, har varit av avgörande betydelse för att förbättra oljeväxternas avkastning. Den förbättrade genetiska sammansättningen har även gjort det möjligt att på kort tid svara på nya krav beträffande avskaffandet av erukasyra eller minskningen av glukosinolathalten.

3.3. Utvecklingen av "F1-hybrider" utgör en relativt ny möjlighet för förädlarna som snabbare kan agera enligt kriterier som den potentiella avkastningen, oljehalten, sjukdomsresistens (exempelvis Phoma) eller den betydande minskningen av kvävegödning.

<sup>(1)</sup> Beslut 95/232/EG (EGT L 154, 5.7.1995) ändrat av beslut 1999/84/EG (EGT L 27, 2.2.1999).

3.4. Denna förädlingsmetod grundas, ur genetisk synvinkel, på heterosiseffekten. Det är därmed nödvändigt att upprätthålla en omfattande genetisk mångfald när man tillämpar denna metod. Hybrider utgör 15–20 % av rapsodlingarna i Frankrike och 15 % av rapsodlingarna i Tyskland enligt uppgifter från 2000 <sup>(1)</sup>. De sammansatta sorterna är en tillfällig lösning för förädlarna innan de kan erbjuda hybrid sorter. De sammansatta sorterna utgjorde mindre än 10 % av rapsodlingarna i Frankrike år 2000 <sup>(2)</sup>.

3.5. I enlighet med vad kommittén redan understrukit i sitt yttrande <sup>(3)</sup> om en ny gemenskapsplan för växtproteiner, är det nödvändigt att stödja forskningen och utvecklingen av nya sorter som gör det möjligt att förbättra växternas produktivitet. Kommittén stöder därför kommissionens initiativ som syftar till att inbegripa saluföringen av hybrider och sammansatta sorter av olje- och spånadsväxter i direktiv nr 69/208, före den 30 juni 2002.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Utsäde av hybrid sorter eller sammansatta sorter framställs genom att man korsar en hansteril inavlad linje och en annan inavlad hanlinje genom pollinering. I detta sammanhang är förfarandena för att säkerställa sorternas renhet mycket viktiga. Man skall dock vara medveten om att korsning genom pollinering samt väderleksfaktorer begränsar möjligheterna att

<sup>(1)</sup> Uppgifter från AMSOL (Industrie des semences de plantes oléagineuses) och från GNIS (Groupement National Interprofessionnel des Semences).

<sup>(2)</sup> Uppgifter från AMSOL (Industrie des semences de plantes oléagineuses).

<sup>(3)</sup> ESK:s yttrande nr 26/2002 (EGT C 80, 3.4.2002).

Bryssel den 17 juli 2002.

uppnå 100 % sortrenhet. I bilagan beträffande kommissionens tillfälliga försök fastställdes produktionsmetoderna för certifierat utsäde för att garantera sortäktighet och sortrenhetsgraden på ett utsädesparti.

4.2. Även om dessa frågor skall behandlas inom ramen för kommittéförfarandet (Ständiga kommittén för utsäde och uppföringsmaterial för jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk), betonar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att kommissionen inte gjort en sammanfattning av de olika kriterier som använts eller av deras relevans för sortäktighet och sortrenhet.

4.3. Kommittén uppmanar kommissionen att presentera sina slutsatser beträffande de kriterier som skall användas för att fastställa sortrenhet före den 30 juni 2002 eftersom dessa kriterier får allt större konsekvenser när sorternas genetiska potential utvecklas.

#### 5. Slutsatser

5.1. Kommittén stöder kommissionens förslag som syftar till att legalisera det tillfälliga försöket att saluföra hybrid sorter eller sammansatta sorter av oljeväxter, eftersom initiativet till viss del kan leda till att EU:s betydande brist på material rika på växtproteiner avhjälps.

5.2. Kommissionen bör dock presentera en sammanfattning av detta tillfälliga försök, framför allt vad gäller de kriterier som använts för att säkerställa sortäktighet och sortrenhet vid framställningen av utsäde. Kommittén understryker att metoderna måste kunna anpassas till den senaste tekniska utvecklingen med tanke på kravet att uppnå resultat inom sektorn för utsädesframställning.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och social kommittén om "Sammanhållningspolitikens framtid inför utvidgningen och övergången till en kunskapsbaserad ekonomi"

(2002/C 241/13)

Den 1 mars 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Sammanhållningspolitikens framtid inför utvidgningen och övergången till en kunskapsbaserad ekonomi".

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt tilläggsyttrande den 25 juni 2002. Föredragande var Henri Malosse.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande tilläggsyttrande: 127 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst.

### 1. Sammanfattning

- A. Inför perspektivet av EU:s utvidgning till de central- och östeuropeiska länderna och vårt samhälles utveckling mot en kunskaps ekonomi skapas nya förutsättningar för genomförandet av en sammanhållningspolitik på Europeiska unionens nivå.
- B. Dessa nya förutsättningar gör det ännu mer motiverat att driva en mer ambitiös sammanhållningspolitik med målsättningen att göra den utvidgade unionen till världens mest konkurrenskraftiga kunskaps ekonomi fram till år 2010.
- C. Den studiegrupp inom sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning som svarat för beredningen av kommitténs arbete i ärendet har besökt en av EU:s mål 1-regioner (Andalusien) och en region i ett kandidatland (i östra Slovakien) för att ta del av uppfattningarna bland de lokala ekonomiska och sociala aktörerna och på så sätt jämföra de egna analyserna med verkligheten ute på fältet.
- D. Kommittén är övertygad om att det måste göras en genomgripande översyn av sammanhållningspolitikens principer, allmänna förutsättningar, prioriteringar och metoder.
- E. En sådan omarbetning måste också medföra en översyn av kriterierna för stöd, vid sidan av gängse procenttal, för att bland annat föra in parametrar som avlägset och isolerat läge, brist på utbildning och företagarkultur och avsaknad av ett välstrukturerat civilt samhälle.
- F. När denna reform utarbetas bör man kunna bygga på ett referensdokument som ger en helhetsbild av det ekonomiska och sociala läget i regionerna och medlemsstaterna efter utvidgningen. Detta prognosdokument, som kommissionen svarar för, skall föreligga i början av år 2004.
- G. Utan att sträva efter likriktning bör sammanhållningspolitiken främja lokala och nationella initiativ för att övervinna de strukturella nackdelarna och utveckla ett klimat som är gynnsamt för tillväxt och välfärd. Dessa insatser bör gå längre än det finansiella stödet och särskilt stimulera företagargandan och de offentlig-privata partnerskapen. Man skall också undvika att skapa en biståndsgarantityd och att snedvräda konkurrensen.
- H. Om de ekonomiska och sociala intressegrupperna kan delta på framskjuten plats, till att börja med genom att få bättre information, bör det gå att skapa bättre balans mellan de faktiska behoven och unionens insatser. Europeiska unionens aktiviteter för att främja sammanhållningen bör göras synligare.
- I. Att utveckla välfungerande styresformer, bland annat avseende det organiserade civila samhällets roll, utbildning i vid bemärkelse och grundläggande infrastruktur, bör vara de tre stora prioriteringarna i en ny sammanhållningspolitik. De kommer att innefatta den hållbara utvecklingen, som är en tvingande nödvändighet.
- J. Det finns ett akut behov av förfaranden på EU-nivå. Kommittén har utarbetat konkreta förslag till nya åtgärdsmodeller som bygger på principerna insyn, delaktighet och tidsenlighet.
- K. Att inrätta en enda fond som är tillräckligt flexibel för att kunna anpassas till behoven ute på fältet skulle bidra till att förenkla utnyttjandet och samtidigt öka synligheten. Detta kompletteras med underlättad direktkontakt med aktörerna, vilket bör gynna partnerskapen och spridningen av bästa praxis. För andra politikområden som inte inriktas på lokal eller regional nivå eller som avser specifika frågor kan man införa särskilda instrument.

L. En alltför rigorös programplanering bör ersättas med målsättningskontrakt som innefattar nationella och lokala tillskott av allmänna medel samt privata investeringar och bidrag som skall återbetalas.

M. Kommittén efterlyser tillräckliga resurser till sammanhållningspolitiken, men med en flexibilitet som behövs för att främja kvaliteten i projekten. Man bör genomföra en jämförande utvärdering av kvaliteten. Det gäller också att se till att politiken är konsekvent i förhållande till EU:s övergripande prioriteringar och att man respekterar principerna för god förvaltning av offentliga resurser.

## 2. Ramen för tilläggsyttrandet på eget initiativ: En ny omgivning för sammanhållningspolitiken

2.1. I ett första yttrande som antogs av plenarförsamlingen den 25 april 2001<sup>(1)</sup> lade kommittén fram en första politisk reaktion, som blev dess bidrag till det sammanhållningsforum som Europeiska kommissionen arrangerade den 21–22 maj 2001. Där stöddes i stora drag principen med en förnyad sammanhållningspolitik med extraresurser för att klara utvidgningens effekter.

2.2. Detta tilläggsyttrande syftar till att fullfölja och fördjupa kommitténs behandling av frågan med utgångspunkt i de uppgifter som finns i Andra sammanhållningsrapporten<sup>(2)</sup> och Första etapprapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen<sup>(3)</sup>. Vi tar också hänsyn till kommissionens regelbundna rapporter om kandidatländerna. I perspektivet av en utvidgning av Europeiska unionen till 25 länder år 2004 (och sannolikt ännu fler på längre sikt) väcks den grundläggande frågan om referenser, målsättningar, prioriteringar och metoder för en sammanhållningspolitik. Detta gäller i särskilt hög grad på grund av att de nya anslutningsländerna till allra största delen är mindre utvecklade än dagens medlemsstater. Inkomsten per invånare i dagens kandidatländer ligger i allmänhet klart under EU:s genomsnittsnivå, och i vissa regioner eller länder på knappt 1/4 av gemenskapens genomsnitt.

2.3. Genom tilläggsyttrandet vill vi också bredda diskussionen till konsekvenserna för sammanhållningspolitiken av övergången till kunskapsekonomin. Kommittén delar unio-

nens allmänna mål som fastställdes av EU-toppmötet i Lissabon i mars 2000, att före 2010 bli världens främsta kunskapsekonomi.

2.3.1. Vi fäster också stor vikt vid Cardiff-, Luxemburgs- och Göteborgsprocesserna, som vidgar begreppet territoriell och ekonomisk sammanhållning till den sociala dimensionen, till insatser för sysselsättningen och den hållbara utvecklingen.

2.3.2. Den europeiska småföretagsstadga som antogs vid EU-toppmötet i Feira ingår också bland kommitténs prioriteringar, och vi framhåller företagandans avgörande betydelse för Europas potentiella tillväxt. Mot denna bakgrund vill kommittén betona vikten av att stödja och stärka de befintliga företagen.

2.4. Kommitténs reflektioner skall också ses i ett större sammanhang, i anslutning till arbetena i konventet för Europas framtid, som inleddes den 28 februari 2002. EESK representeras av tre observatörer vid konventet och räknar med att komma med ett särskilt bidrag som språkrör för de ekonomiska och sociala organisationerna i det europeiska civila samhället. Detta innefattar också anslutningsländerna, som kommittén har inlett kontinuerliga kontakter med.

2.5. Studiegruppen inom sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning hade i uppdrag att bereda kommitténs arbete. För att fördjupa resonemangen och studera analyserna i det civila samhällets lokala organisationer reste gruppen till Andalusien, som för närvarande är berättigat till strukturpolitiskt mål 1-stöd samt stöd från Sammanhållningsfonden. Det är en av de regioner i Europa som berörs starkast av sammanhållningspolitiken. Där anordnades en hearing i samarbete med Andalusiens ekonomiska och sociala råd den 20–21 september 2001<sup>(4)</sup>.

2.6. Enligt samma princip reste studiegruppen till Presov i östra Slovakien den 7–8 mars 2002 och höll hearingar med lokala organisationer ur arbetslivet och det civila samhället för att se hur välinformerade de var om gemenskapspolitik, vad det hade för erfarenheter av föranslutningsfonderna och för att göra en bedömning av deras förväntningar på sammanhållningspolitiken när deras länder inlemmas i Europeiska unionen<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> EGT C 193, 10.7.2001.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 24 slutlig.

<sup>(3)</sup> KOM(2002) 46 slutlig.

<sup>(4)</sup> Det enkätformulär som låg till grund för hearingen återfinns som bilaga 1.

<sup>(5)</sup> Det enkätformulär som låg till grund för hearingen återfinns som bilaga 2.



### 3. Kommentarer

#### 3.1. Sammanhållningspolitikens grundläggande roll

3.1.1. Sammanhållningspolitikens roll kommer att bli grundläggande för kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Deras ekonomiska eftersläpning och förfallna infrastruktur är en realitet som är välkänd i dag och som motiverar en fullständig tillämpning av sammanhållningspolitiken omedelbart efter deras anslutning till unionen.

3.1.2. Även inom kandidatländer som Polen, Ungern, Tjeckiska republiken eller Slovakien kan man konstatera att de regionala skillnaderna ökar. I Slovakien har således Bratislava-regionen en BNP per capita som närmar sig gemenskapens genomsnitt (95 %) och låg arbetslöshet (6,6 %), medan landets östra delar, till exempel Presov-regionen, bara ligger på 39 % av EU:s genomsnitt och har en arbetslöshet som inom vissa sektorer överstiger 50 %.

3.1.3. För dagens medlemsstater har sammanhållningspolitiken fortfarande stor betydelse. Till att börja med är mål 1-regionernas anknäpning till sammanhållningspolitiken ett centralt politiskt faktum. I Andalusien är situationen den att de ekonomiska och sociala aktörerna – även om de erkänner behovet av radikala förändringar i sammanhållningspolitiken – betraktar den som en grundläggande aspekt av unionen, och de kan inte tänka sig att undvara den så länge deras strukturella eftersläpning i förhållande till unionens övriga regioner kvarstår.

3.1.4. Vissa av de regioner som nu är mottagare av sammanhållningspolitiskt stöd, och som riskerar att bli av med detta i morgon, upplever fortfarande allvarliga problem med den territoriella sammanhållningen, även om deras eftersläpning har reducerats betydligt i förhållande till gemenskapens genomsnitt. De traditionella stödkriterierna (BNP/invånare, arbetslöshetsnivå) tar således inte tillräcklig hänsyn till strukturella, geografiska eller kulturella problem.

3.1.5. Å andra sidan kan man notera att utvecklingsklyftorna inom vissa länder, och då inte de minsta (Spanien, Storbritannien), snarare tenderar att öka under de senaste fem åren. Dessa skillnader skulle ha varit ännu större utan struktur- och sammanhållningspolitiska insatser, beroende på att det finns en stark polariseringstendens där den ekonomiska utvecklingen sker i de rikaste områdena. Fortfarande måste strukturpolitiken vara överskådlig, vilket verkligen inte är fallet i dag i många länder, där den ytterst komplexa uppläggningsen även översätts till ogenomtränglighet. Det är avgörande att ställa frågan vilket mervärde den europeiska sammanhållningspolitiken har för dessa regioner. Vid första anblicken kan EU:s interventioner vara berättigade med utgångspunkt i partnerskapet, nätverkssamarbetet och erfarenhetsutbytet bortanför de nationella ramarna.

3.1.6. Den sociala sammanhållningen är av lika vital betydelse som den territoriella, enligt den uppfattning som är allmän inom kommittén. I detta sammanhang visar 2:a årsrapporten och 1:a etapprapporten referensdata som är direkt oroväckande, med ökade klyftor och social marginalisering. För referensåret 1997 ligger stora procentandelar av befolkningen under den internationella fattigdomströskeln, omkring 20 % i vissa medlemsstater (22 % i Storbritannien/Nordirland, 22 % i Grekland, 23 % i Portugal). Detta måste i allt högre grad oro unionens politiskt ansvariga. Hur skall de kunna göra anspråk på att bli världens främsta kunskapsekonomi när antalet marginaliserade är så stort?

3.1.7. Slutligen – och detta gäller också för sammanhållningspolitikens mål 2 och 3 – är det lämpligt att engagera regionerna i samtliga medlemsstater, med tanke på målsättningen att skapa större anslutning bland medborgarna i fråga om den europeiska integrationen. I detta avseende är nog synlighetsfrågorna och aspekterna av gemenskapens mervärde betydligt viktigare än själva de stödbelopp från EU som skulle kunna föreslås.

#### 3.2. Avvisande av stöd

3.2.1. Det skall sägas klart och tydligt att målet med en sammanhållningspolitik inte skall vara att radera ut skillnaderna eller göra utvecklingsnivåerna helt lika. Av både objektiva och subjektiva skäl kommer det alltid att finnas regioner som är bättre ställda än andra. Sammanhållningspolitikens mål måste även fortsättningsvis vara att dels reducera effekterna av de strukturella handikapperna (avlägsset eller isolerat läge osv.), dels bättre utnyttja den ekonomiska potentialen och de lokala initiativen. Den verkliga utvecklingen måste befolkningen själv, det civila samhällets organisationer, de offentliga aktörerna och företagen ta ansvar för.

3.2.2. Det gäller att fortsätta att bevaka att EU:s stöd blir incitament till handling och inte utvecklas till en form av bistånd eller beroende. De erfarenheter som man gjort i vissa av dagens medlemsstater leder till att vi bör klargöra för kandidatländerna att deras framtid beror på dem själva och på deras medborgares och ekonomiska och sociala aktörers initiativförmåga. Samtidigt kan gemenskapens ekonomiska stöd fungera accelererande och som en katalysator för de olika krafterna.

3.2.3. Frågan om förnuftigt utnyttjande av stöden är lika grundläggande för länder med särskilt svag förvaltningskapacitet och med allvarliga korruptionsproblem. Man måste följaktligen förstärka utvärderingen och kontrollen av EU:s insatser,

och i de värsta fallen till och med ta till sanktioner på villkor att de inte drabbar de berörda befolkningsgrupperna.

### 3.3. *En stor svaghet: arbetsmarknadsaktörernas otillräckliga delaktighet*

3.3.1. Det civila samhällets aktiva medverkan och förstärkning av kapaciteten i de organisationer som bygger upp detta samhälle är förutsättningar för att strukturpolitiken skall utnyttjas väl i riktning mot en hållbar regional utveckling. Medverkan av aktörerna från nivåer under den nationella bör vara verksam på alla insatsstadier som föreslagits, nämligen idéutveckling, genomförande och utvärdering. Här är det uppenbart att gemenskapspolitikens resultat ger en felaktig bild. Det framförs åtskilliga klagomål på otillräcklig delaktighet i gemenskapspolitik, vilket får negativa effekter på sammanhållningspolitikens synlighet, överskådlighet och verkansgrad.

3.3.2. Det skall noteras att detta i lika hög grad gäller kandidatländerna, där de lokala organisationernas alltför låga utvecklingsnivå blir en förevändning för bristande öppenhet och för praktiskt taget total dominans av regeringsnivåns aktörer i genomförandet av föranslutningsstödet. Utnyttjandet av föranslutningsprogrammen, där det redan uppstått avsevärda förseningar i igångsättandet, riskerar också att förhalas om dessa aktörer inte mobiliseras i tid för att förbereda projekt.

### 3.4. *Behovet av nya prioriteringar*

3.4.1. Det är centralt att lägga sammanhållningspolitiken i linje med Europeiska unionens stora strategiska mål, särskilt Cardiff-, Luxemburgs-, Lissabon- och Göteborgsprocesserna, som det senaste europeiska toppmötet i Barcelona i mars 2002 försökte bringa konsekvens i. Åtagandena i Europeiska småföretagsstadgan och frågorna om de offentliga tjänsternas kvalitet, som än en gång bekräftades i Barcelona, bör också föras in i debatten om prioriteringarna. Kommittén ställer sig positiv till tvingande riktlinjer som integrerar EU:s politiska prioriteringar och som utarbetas i partnerskap med medlemsstaterna, Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

3.4.2. Det offentliga tenderar nästan över hela linjen att gå tillbaka till att fokusera på sina kungliga privilegier, till förfång för de direkta ekonomiska insatserna. Samtidigt bör gemenskapsinterventionerna också koncentreras på det vikti-

gaste, nämligen att skapa en miljö som främjar ekonomisk verksamhet och innovationer. Först och främst skall detta ske med den konkreta och immateriella infrastrukturen i mycket vid bemärkelse, därefter genom utveckling av de mänskliga resurserna.

3.4.3. Direkta subventioner till företagen kan få negativa effekter. Företag kan flytta från en plats till en annan, det kan bli "bidragsjakt" och snedvridning av konkurrensen. Innovationer beror betydligt mer på människornas resurser och på den allmänna inramningen än på bidrag. Företagen, särskilt de små och medelstora, är i dag angelägna om att förfoga över grundläggande infrastruktur av god kvalitet, tillfredsställande utbildningsnivå och kvalifikationer som motsvarar deras behov.

3.4.4. Socialt samförstånd via dialog, tillgång till organisationer med en förmedlande roll i samhället som är självständiga, välstrukturerade och kapabla att svara för tjänster i det allmännas intresse – exempelvis representation och information – kan i dag betraktas som villkor som är betydligt gynnsammare för ett ekonomiskt uppsving än subventioner.

3.4.5. Perspektivet med en hållbar utveckling, som står i centrum för en ny strategi som antogs vid EU-toppmötet i Göteborg våren 2001, möter i princip anklag hos arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper. Det gäller att dra ut alla konsekvenser av detta. En sida av saken är att valet av transportsätt och kommunikationsvägar absolut måste ta hänsyn till den hållbara utvecklingen. En total landsvägslösning kan inte längre presenteras som den enda möjliga för att reglera frågorna om tillgänglighet och undanröjande av geografiska hinder. Transporter på järnväg och sjövägen, särskilt av gods, bör prioriteras i möjligaste mån. Å andra sidan riskerar vissa europeiska regioner, som blir föremål för massturism och krav på kostsam infrastruktur som bara utnyttjas under en kort period av året, att drabbas av negativa reaktioner från befolkningens sida. Denna aktivitet måste åtföljas av mer detaljerade analyser av det lokala samhällslivets integration och effekterna på miljön.

3.4.6. Det är centralt att utvärdera Europeiska unionens prioriteringar och insatsmetoder i relation till temat kunskapsökningen. Enligt Andra sammanhållningsrapporten koncentreras 50 % av välfärdsproduktionen och  $\frac{3}{4}$  av forsknings- och utvecklingsutgifterna på 14 % av EU:s territorium. En av sammanhållningspolitikens uppgifter skulle kunna vara att underlätta spridningen av ny teknik och på så sätt öka de mindre gynnade regionernas möjligheter att få tillgång till kunskapsökningen. I en region som Andalusien råder det brett samförstånd mellan samhällslivets parter om att prioritera

gemensamma insatser för att undvika att förhålla utnyttjandet av informationstekniken och för att inte upprepa misstagen i det förflutna, då regionen inte lyckades anpassa sig till industriåldern.

3.4.7. I fråga om kunskapsekonomin har grundutbildning och yrkesutbildning en central plats. Man har fått ära en uppsplattning mellan yrkesutbildningen – som är stödberättigad genom Europeiska socialfonden – och grundutbildningen – som inte är stödberättigad. Tudelningen har blivit föråldrad i dagens läge när Europeiska unionen med all rätt pläderar för det livslånga lärandet. Frågan blir särskilt akut i kandidatländerna, där behoven av omställning och kompetensutveckling är speciellt stora. I dag är det faktiskt ofta universitetet och inte naturtillgångarna som drar till sig företagen. Man kan tänka sig att en förnyad sammanhållningspolitik kan innebära att grundutbildning och yrkesutbildning blir huvudlinjerna i främjandet av en "god cirkel" i riktning mot välstånd.

### 3.5. *Behovet av nya metoder*

3.5.1. Det finns ett mycket stort antal instrument för sammanhållningspolitiken (EUGF/ESF/ERUF, Sammanhållningsfonden), vilket lätt kan leda till dubbelarbete. Man verkar ha gjort samma fel i kandidatländerna, med en uppsjö av verktyg som Ispa, Sapard och Phare. Till detta kommer Tempus, Leonardo osv., vilket skapar förvirring och förbistring hos en allmänhet som till stor del är okunnig om EU:s förfaranden. Att det finns så många instrument leder också till att lokala aktörer kan lockas att utveckla uppsplittrade projekt som en funktion av EU:s procedurer i stället för att angripa behoven på ett globalt sätt och definiera projekten som integrerade och sektorsövergripande. För att förenkla unionens interventioner och göra dem synligare och mer konsekventa bör man smälta samman de olika europeiska strukturinstrumenten till ett enda verktyg som är tillräckligt flexibelt för att kunna anpassas till lokala behov och prioriteringar.

3.5.2. Under årens lopp har EU:s procedurer kommit att främja en högutvecklad uppläggning med stor mångfald i insatserna, vilket inverkat negativt på överskådligheten och tillgängligheten. Man kan redan konstatera samma brister i kandidatländerna med avseende på genomförandet av föranslutningsstöden.

3.5.3. Det behövs följaktligen radikala förändringar i form av förenklade förfaranden. Det gäller också att förstärka det tekniska biståndet till kandidatländernas nationella och lokala förvaltningar och till arbetsmarknadsaktörerna, som bör ges möjlighet att spela en grundläggande roll i genomförandet av programmen.

3.5.4. Även beträffande insynsmöjligheterna krävs det avgörande förändringar. Politiska insatser och mekanismer för verklig och permanent informations spridning bör införas parallellt med alla gemenskapsinterventioner.

## 4. **En grundläggande reform av sammanhållningspolitikens allmänna principer och villkor**

### 4.1. *Nya principer*

4.1.1. Unionens utvidgning till länder med helt nya förutsättningar och den framväxande kunskapsekonomin gör att det krävs en genomgripande reform av en politik som visat sig ge resultat men också avslöjat grundläggande svagheter.

4.1.2. Kommittén bekräftar sitt stöd av principerna för en sammanhållningspolitik för gemenskapen, både som uttryck för att dela solidaritetsvärderingarna och som pragmatisk strävan efter förbättrad konkurrenskraft. Denna kan inte uppnås om det finns geografiska områden och samhällsgrupper som lämnas därhän. Detta stöd betyder också att denna politik på ett eller annat sätt måste inriktas på att minska klyftorna mellan regionerna och mellan befolkningsgrupperna i samhället. Målet med politiken är inte alls att sätta bort skillnaderna utan att ge de mindre lyckligt lottade områdena och kategorierna resurser (infrastruktur, utbildning, organisationsliv i det civila samhället) som ger dem möjlighet att övervinna handikapp och hämta in eftersläpningen.

4.1.3. Sammanhållningspolitiken måste vara både en inställning och en samling tillgängliga metoder. Med avseende på själva insatserna är det givet att det krävs en prioriteringshierarki och att enbart budgetanslag inte är tillräckliga. Strukturreformerna, de privata aktörernas och organisationslivets initiativ, överföring av know-how och spridning av välfungerande lösningar måste utnyttjas bättre i detta sammanhang. Utnyttjandet av EU:s budgetresurser bör begränsas till att stödja direkt avgörande prioriteringar med avseende på de allvarligaste handikapparna, utveckling av partnerskap och uppbyggnad av nätverk för samarbete, erfarenhetsutbyte och spridning av bästa praxis.

4.1.4. Vid genomförandet av de centrala prioriteringarna bör gemenskapens finansiering kompletteras och stödja nationella och lokala resurser, bland annat genom att mer systematiskt utnyttja den privata sektorns medel. Principen om successivt sjunkande stöd bör också markeras för att man inte skall väcka reflexmässig passivitet som leder till permanent

stödberoende. Varje euro som är en offentlig utgift skall ha en katalysatoreffekt. När det gäller företagen bör subventionerna, som ger upphov till snedvriden konkurrens, begränsas, och man bör framför allt uppmuntra stödtjänsterna till de små och medelstora företagen, nybildande av företag och förenklad tillgång till finansmarknaderna. Principen om att resurserna skall skjutas till av alla parter (EU, medlemsstaten, regionen, de lokala och privata aktörerna) är grundläggande för att all kapacitet skall mobiliseras och för att partnerskapet skall fungera väl. Den får emellertid inte leda till att procedurerna blir för komplicerade eller till att gemenskapsinterventionerna blir mindre synliga.

4.1.5. En analys av de nya behoven och de nya prioriteringarna bör också leda till att man tar hänsyn till andra stödkriterier än enbart BNP per capita. Detta gäller särskilt dagens medlemsstater, och det gäller aspekter som "utkantsposition", svårillgänglighet, bristande utbildningsnivå, svag företagarkultur, potential för produktion av tjänster i allmänhetens intresse, bristande struktur i det civila samhället och dess förmåga att generera lokal utveckling, offentlig-privata partnerskap samt behärska hur den sociala ekonomin skall hanteras.

## 4.2. Nya genomförandevillkor

4.2.1. Än i dag är informationen till det civila samhället, och dess delaktighet, alldeles för outvecklad. Det är ett absolut krav att tillämpningen av sammanhållningspolitiken skall göras med fullständiga insynsmöjligheter, och det gäller att vända ryggen åt de hemliga procedurerna i det förgångna. Kommittén vill verka för strukturerade informationsinsatser i form av medvetandehöjande möten, praktiska handledningar, information på Internet och i media. Alla program bör i fortsättningen åtföljas av ett informationsprogram som genomförs på det lokala planet som anförtros åt det civila samhällets lokala organisationer som förmedlande länk.

4.2.2. Före alla EU-program måste man göra en behovsanalys på regional nivå för att säkerställa arbetsmarknadsaktörernas medverkan, exempelvis genom regionala styrgrupper. Denna fas bör stödjas av EU och betraktas som en förutsättning för alla gemenskapsinterventioner.

4.2.3. Det civila samhällets ekonomiska och sociala aktörer bör, på basis av sin representativitet och legitimitet, i likhet med de lokalt förtroendevalda engageras fullt ut och utan begränsningar när de åtgärder som skall genomföras läggs upp, genomförs och utvärderas. Kommittén förordar att man generellt använder sig av globala bidrag till lokala organisationer så att de bland annat kan driva mindre projekt som ofta är bättre anpassade till behoven.

4.2.4. Insatserna för utbyte av erfarenheter och samarbete mellan regioner är fortfarande alltför hemliga, och de får inget egentligt genomslag i praktiken. Det är beklagligt att de regioner som släpar efter i utvecklingen inte i högre grad kan dra nytta av positiva erfarenheter i andra europeiska regioner. Det krävs följaktligen att detta utbyte intensifieras, exempelvis genom införande av ett specifikt instrument som är direkt tillgängligt för de lokala myndigheterna och de ekonomiska och sociala aktörerna.

4.2.5. Kommittén vill att EU:s aktiviteter skall vara väl synliga ute på fältet. Förutom en systematisk informationspolitik gäller det att ge Europeiska kommissionen möjlighet att svara för en närvaro i mottagarregionen, exempelvis i form av att i EU:s namn delegera ansvaret till organ som är självständiga visavi de politiska instanserna eller till organisationer i det civila samhället.

4.2.6. Ett grundläggande element är att utvärdera genomförda aktiviteter med tanke på sammanhållningspolitikens framtid och på att den skall accepteras av de befolkningsgrupper som inte är mottagare. En tillfredsställande utvärdering får inte bara bestå i kontroll av att de är lagenliga eller följer budgetreglerna. Den måste framför allt mäta det faktiska genomslaget av genomförda åtgärder, både i relation till de ursprungliga målsättningarna och som en funktion av de ekonomiska och sociala konsekvenserna. Den skall också inriktas på sammanhållningspolitikens globala effekter med avseende på ett visst geografiskt område eller en viss befolkningsgrupp. Det går inte att göra någon fullvärdig utvärdering utan aktiv medverkan av ekonomiska och sociala aktörer som företräder berörda parter. När det gäller utvärderingsfrågan efterlyser kommittén systematiskt arrangerade sammanträden ute i regionerna där lokala organisationer kan komma till tals med utgångspunkt i ett enkätformulär som utarbetats på förhand i samråd med dessa lokala organisationer. EESK skulle kunna engageras i sådana sammanträden efter modell av de hearingar som kommittén anordnat i Sevilla och Presov.

## 5. Nya prioriteringar och förfaringsätt i genomförandet av gemenskapens sammanhållningspolitik

### 5.1. Nya prioriteringar.

Utveckling av resurser för sund offentlig förvaltning, utbildning i vid bemärkelse och grundläggande infrastruktur blir de tre stora prioriteringarna i en ny sammanhållningspolitik.

5.1.1. Förstärkning av resurserna för förbättrad offentlig förvaltning. Förstärkningen av kapaciteten att driva en sund offentlig förvaltning och stödet till utvecklingen av ett organiserat civilt samhälle framstår som nya grundläggande prioriteringar för kandidatländerna. Under en övergångsfas skulle kommissionen kunna kompensera bristerna genom direktförvaltning eller ett specialorgan. I de stödmottagande regionerna kan aktiviteter också genomföras för att påskynda utnyttjandet av ny teknik inom förvaltningarna, särskilt för att göra verksamheten enklare och öppnare för insyn, både för företagen och de ekonomiska och sociala aktörerna och för allmänheten. Det är också grundläggande att stödja de lokala ekonomiska och sociala organisationernas kapacitet, inte i den gängse verksamheten men inom ramen för projekt för att förstärka deras rådgivande funktion eller utveckla allmännyttiga tjänster för deras medlemmar. Det skulle vara lämpligt att främja vänortssamarbete genom program för att förstärka det direkta samarbetet mellan regionerna i dessa frågor.

5.1.2. Förstärkning av resurserna för grundutbildning, yrkesutbildning och forskning. I konsekvens med unionens stora prioriteringar, särskilt slutsatserna från EU-toppmötet i Lissabon, bör främjandet av ekonomins övergripande konkurrenskraft genom införande av teknik betraktas som en huvudlinje för årtiondet 2000–2010. Grundutbildning bör prioriteras i sammanhållningsprogrammen. Europeiska unionen kan inom ramen för de fleråriga riktlinjerna fastställa att minst 25 % av bidragen skall inriktas på utbildnings- och forskningskapaciteten. Grundutbildning och yrkesutbildning skall här ses i mycket vid bemärkelse, så att man inbegriper alla aktiviteter för att öka medvetenheten om informationstekniken, både inom företagen, särskilt de mindre, och hos allmänheten.

5.1.2.1. Via en förstärkning av kapaciteten för både grundläggande utbildning och kompetenshöjning under hela livstiden kan unionen bidra till kampen mot marginaliseringsfaktorerna. Spridning av positiva erfarenheter över hela EU skulle kunna ge ett verkligt mervärde på gemenskapsnivån.

5.1.2.2. I vissa kandidatländer är det ett mycket stort orosmoment vad som sker med de ofta marginaliserade etniska minoriteterna som saknar arbete och utbildningsmöjligheter, till exempel romerna. Utöver ekonomiska bidrag, som sällan blir riktigt verk samma, bör man utveckla överföringen av erfarenheter med utgångspunkt i metoder som visat sig fungera väl och främja spridning av lyckade lösningar.

5.1.3. Förstärkning av de grundläggande infrastrukturerna med hänsyn till den hållbara utvecklingen. Den tredje större

prioriteringen avser grundläggande infrastruktur i vid bemärkelse: kommunikationsvägar, telekommunikationsnät, särskilt för att underlätta tillgången till ny teknik, utrustning för att förbättra strukturerna för utbildning, forskning och spridning av innovationer, utrustning för att bevara miljön. Den hållbara utvecklingens perspektiv bör stå i centrum för valet av utvecklingsalternativ, särskilt med avseende på kommunikationsvägarna.

5.2. *Nya metoder: öppenhet, delaktighet, modernt synsätt, konsekvens*

5.2.1. Sammanhållningspolitikens genomslag och effekt kommer automatiskt att förbättras om man eftersträvar större öppenhet förenad med systematisk information till allmänheten om de vägval som gjorts, samt systematisk medverkan av de mest representativa arbetsmarknads- och intresseorganisationerna. Här förordar kommittén att man inrättar regionala styrgrupper, i huvudsak med medverkan av lokalt förtroendevalda och arbetsmarknadsaktörerna.

5.2.2. Utvecklingen av moderna, flexibla förvaltningsmetoder, exempelvis globala bidrag till ekonomiska och sociala organisationer, finansiell uppfinningsrikedom och utnyttjande av offentlig-privata partnerskap, kan med fördel ersätta den fleråriga programuppläggning som i dag framstår som föråldrad. Målsättningskontrakt kan ersätta detaljerad och ofta alltför petig programplanering.

5.2.3. Det blir särskilt angeläget att bringa konsekvens i gemenskapspolitiken när EU på det ena toppmötet efter det andra förser sig med nya prioriteringar: konkurrenskraft, social sammanhållning, hållbar utveckling och sysselsättning. Utöver upprättandet av en enda fond kan man förespråka en ny och tillräckligt flexibel metod för att korsa sammanhållningsprogrammets prioriteringar med unionens övergripande prioriteringar. Målsättningen skall vara att främja en "nedifrån-och-upp"-metod. Den bygger på att lokala projekt uppstår vid basen, att samförstånd nås i regionala styrgrupper, att målsättningskontrakt förhandlas fram i samarbete med de olika parterna (EU, medlemsstaterna, regionerna, det civila samhället, privata investerare och finansiella mellanhänder) och att interventionerna drivs med flexibilitet.

5.2.4. Additionalitetsmodellen skulle här kunna hanteras mer flexibelt genom att man generaliserar systemet med korsfinansiering, vilket innebär att EU stöder ett initiativ och medlemsstaten ett annat. Att strikt respektera additionalitetsprincipen för varje projekt är en komplicerande faktor som också försämrar insynsmöjligheterna.

5.2.5. När vi snart kommer att skapa en inre marknad med 400–500 miljoner konsumenter löper vi risken att ändra de

företagsstrategier som är inarbetade i många av de 25 eller 27 länderna. I detta perspektiv skulle det vara bättre att ha ett referensdokument – i stil med det som utarbetades genom Padoa-Schioppa-rapporten 1986 – som ger en helhetssyn på medellång sikt av det ekonomiska och sociala läget i regionerna och medlemsstaterna efter utvidgningen. Detta dokument skulle göra det möjligt för dagens och morgondagens EU-regioner att ställa upp rimliga ambitioner, och det skulle kunna bli en objektiv utgångspunkt för det kommande 2007-paketet.

5.2.6. I dag visar det sig vara omöjligt för Europeiska kommissionen att direkt administrera EU-programmen, och det är riskabelt att låta enbart medlemsstaterna svara för detta. Man får därför tänka sig genomförandeorgan med tidsbegränsade mandat, särskilt för kandidatländerna. En av deras uppgifter skulle kunna vara att främja benchmarking av välfungerande aktiviteter och de mest lyckade resultaten för att dessa skall spridas. I samtliga fall bör EU:s insatser bli synligare och lättare för allmänheten att koppla till unionen. I högre grad än skyltar med EU-instrumentens i regel ogenomträngliga symboler eller förkortningar blir närvaron av EU:s företrädare eller lokala myndigheter som agerar i unionens namn en påtaglig manifestation av denna synlighet.

5.2.7. Den europeiska allmänheten blir med rätta alltmer vaksam på hur EU:s allmänna medel utnyttjas, och de accepterar inte slöseri. Det handlar också om Europeiska unionens image och utvidgningsprocessens trovärdighet. Det är avgörande att genomföra en jämförande utvärdering av kvaliteten och att förstärka EU:s förvaltningskontroll. Läget i vissa kandidatländer när det gäller förvaltningen av offentliga medel är mycket oroväckande<sup>(1)</sup>. Möjligheterna till insyn i EU:s stödinsatser måste vara fullständiga, och det föreslås här att man skall införa permanent uppföljning av "sund förvaltning av allmänna medel". Uppföljningen skall skötas av ett oberoende organ som står i kontakt med de ekonomiska och sociala aktörerna i varje region som mottar stöd genom sammanhållningspolitiken. Tillfälligt upphävande av programmen eller införande av direktförvaltning skulle bli tillämpliga reaktioner i händelse av att de spårar ur.

### 5.3. En enda strukturfond

5.3.1. Det verkar som om kommissionen bedömer att det är möjligt att klara utvidgningschocken under perioden 2004–2006 och att fortsätta med det finansiella stödet till

regionerna i dagens medlemsstater som ligger kvar under 75 % av gemenskapsgenomsnittet för BNP per capita. Efter 2006 – samtidigt som man prioriterar regioner med eftersläpande utveckling i de nya medlemsstaterna – är det viktigt att vissa regioner som är stödmottagare i dag, och som inte kommer att ha fått höjd utvecklingsnivå, inte bryskt ställs åt sidan utan anpassningsperiod.

5.3.2. Kommittén kan inte acceptera att sammanhållningspolitikens framtid enbart skall dikteras av budgethänsyn. Vi förordar därför att de resurser som mobiliseras satsas på genomförandet av en ambitiös sammanhållningspolitik som motsvarar utmaningen med utvidgningen, som ger de nya regionerna möjligheter att fullborda sin strukturomvandling av industri och jordbruk, som svarar mot behovet att säkerställa en anpassning till kunskapsekonomin, som garanterar jämn fördelning av verksamheten över hela EU:s yta och som på ett verksamare sätt bidrar till att reducera befintliga skillnader inom EU-15. Det främjar i alla händelser inte en sorts "flykt framåt", som medför ständigt ökande utgifter utan att det går att påvisa resultat.

5.3.3. En förnyad, öppen, konsekvent och förenklad sammanhållningspolitik bör också kunna utträta mer med de resurser som inskränks av att de ekonomiska utsikterna är dystra och kräver ökad stramhet.

### 5.3.4. En enda fond

5.3.4.1. I syfte att förenkla och integrera förespråkar kommittén att man inför en enda fond. Att det finns olika instrument för sammanhållningspolitiken är uppenbarligen negativt för verksamhetens synlighet i EU. Detta kan också bli en källa till bristande konsekvens. Kommittén förordar följaktligen en enda fond med inriktning på länder och regioner som släpar efter i utvecklingen. Denna enda fond kompletteras med ett instrument som riktas till samtliga aktörer, även de ekonomiska och sociala organisationerna, över EU:s hela territorium, för att utveckla partnerskap och nätverk för samarbete och spridning av bästa praxis. Annan politik, särskilt kampen mot marginalisering, utveckling av transeuropeiska nät eller hantering av specifika situationer som naturbetingade handikapp, skulle kunna bli föremål för andra instrument.

(1) Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om kampen mot bedrägerier på inre marknaden, EGT C 268, 19.9.2000, samt yttranden som lagts fram för de blandade kommittéerna EU/Bulgarien och EU/Slovakien, ref....

5.3.4.2. Den enda fonden skulle behålla en flerårig uppläggning. Detta är en logik som visat sig gynna stabiliteten i utvecklingsprojekten. Erfarenheterna har ändå visat att systemet med "budgetpaket" som beviljas varje land har nackdelen att fixera ett läge i många år utan att ta hänsyn till politisk, ekonomisk och social utveckling, och att ge intryck av att det handlar om belopp som utbetalas automatiskt. Kommittén vill därför att man studerar en ny metod för anslagsfördelning ur den enda fonden, med indikativa, fleråriga nationella stödramar men utan garanterad dragningsrätt. En justering skulle kunna göras varje år som en funktion av tillkommande budgetresurser. Beloppen skulle anslås med hänsyn till regionernas eller aktörernas förmåga att föreslå väl genomtänkta projekt som motsvarar målsättningskontrakten. Under utarbetandet av kontrakt om prioriterade målsättningar skall man också räkna med nationella och lokala allmänna medel samt investeringar från den privata sektorn och bidrag som skall återbetalas, särskilt som en funktion av de föreslagna insatserna och med en kalkylmetod som väger in de offentliga budgetresurserna och den övergripande utvecklingsnivån i det berörda landet.

5.3.4.3. Bland de hypoteser som behöver studeras föreslår kommittén att den enda fondens totala fleråriga belopp skall fastställas till en miniminivå och att eventuella avvikelser från tillväxtmarginalerna, brister i programkvalitet eller betalningsförseningar kan utnyttjas till att bygga upp reserver för att klara svårare ekonomiska situationer (som således kräver extrainsatser) eller framtida utvidgningar. Denna hypotes skall ses i perspektivet av en mer grundläggande reform av mekanismen för EU:s egna medel som ger allmänheten bättre insyn och parlamentet större ansvar för inkomsterna.

5.3.5. Denna enda strukturfond kompletteras med ett instrument som riktas till samtliga aktörer, även de ekonomiska och sociala organisationerna, över EU:s hela territorium, för att utveckla partnerskap och nätverk för samarbete och spridning av bästa praxis.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Direktbeskattning av företag"

(2002/C 241/14)

Den 17 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Direktbeskattning av företag".

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 juni 2002 (föredragande: Henri Malosse, medföredragande: María Candelas Sánchez Miguel).

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 127 röster för och 1 nedlagd röst.

### 1. Inledning

1.1. Den 23 oktober 2001 presenterades ett meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén med titeln: "Mot en inre marknad utan skattehinder: En strategi för fastställande av en konsoliderad bolagsskattebas för företagens verksamhet i EU".

1.2. I meddelandet redogör kommissionen för sina synpunkter på vad som behöver göras och vad som realistiskt kan göras på företagsbeskattningsområdet i EU under de närmaste åren i syfte att anpassa företagsbeskattningen i EU till den nya ekonomiska ramen och åstadkomma en mer effektiv inre marknad utan inre skattehinder. Bolagsskatten utgör 3,2 % av BNP inom unionen.

1.3. Kommissionen anser att systemen för företagsbeskattning i EU inte har lyckats hålla jämna steg med sådana utvecklingstendenser som globaliseringen, den ekonomiska integrationen på den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen. Ett nytt arbetssätt tycks alltså nödvändigt för att säkerställa det som kommissionen kallar de ekonomiska aktörernas skattemässiga "välfärd".

1.4. Som grund för detta nya arbetssätt stöder sig kommissionen på resultaten av en fördjupad undersökning av både ekonomiska och rättsliga faktorer som gör det möjligt att å ena sidan visa det verkliga skattetrycket på företagen i EU:s olika länder och å andra sidan ringa in de områden där samhällets skattesystem hämmar den gränsöverskridande ekonomiska verksamheten på inre marknaden och därigenom skadar de europeiska företagens internationella konkurrenskraft.

1.5. Innan kommittén går in på enskilda detaljer vill den notera betydelsen av kommissionens initiativ. Något liknande

har inte gjorts sedan Ruding-kommittén 1992. Den mest innovativa beståndsdel är förslaget till harmoniserad, konsoliderad bolagsskattebas.

1.6. EESK:s initiativyttrande är ett bidrag till den debatt som kommissionen inledde i sitt meddelande, men avser också att behandla alla de faktorer som leder till stora skillnader i konkurrenskraften mellan företagen på inre marknaden, nämligen kapitalkostnader och arbetskraftskostnader, allmänna ekonomiska förutsättningar, nivån på infrastruktur och allmänna tjänster, personalens utbildning och kvalifikationer. Man kan också notera att skattefaktorn visserligen kan vara av central betydelse, men att det inte är det enda som avgör var investeringar sker.

### 2. Resultaten av kommissionens undersökning

I undersökningen ges alltså först och främst en mängd information om det verkliga skattetrycket för företagen i EU:s olika medlemsländer.

2.1. För att kunna göra en jämförelse bör man, menar kommissionen, inte bara studera de nominella skattesatserna, utan man måste se till de effektiva bolagsskattesatserna, dvs. den skatt som företagen faktiskt betalar i samband med en given transaktion.

2.2. Kommissionen konstaterar att det var viktigt att göra en djupgående analys av skillnaderna mellan de effektiva bolagsskattenivåerna i EU:s medlemsstater, även om beskattningen inte är den enda faktor som spelar roll för investeringsbeslut. Skillnaderna mellan de effektiva bolagsskattesatserna inom EU är stora, upp till 30 %. Detta beror snarare på skillnader i de nationella lagstadgade skattesatserna än på skillnader i skattebaserna.



2.3. Trots skillnader i skattebaserna är skattesatserna enligt kommissionen en god indikator på det totala skattetrycket. Kommissionen anser att det är (och att det även i fortsättningen skall vara) medlemsstaternas sak att fastställa bolagsskattesatserna.

2.4. I undersökningens andra fas ringar man in ett antal skattehinder för gränsöverskridande ekonomisk verksamhet på inre marknaden. Situationen med femton olika uppsättningar skatteregler på inre marknaden orsakar inte bara fullgörande-kostnader utan också många problem i samband med beskattning av transaktioner inom koncerner (transferprissättning) och ökar risken för dubbelbeskattning.

Här visar kommissionens undersökning på en rad negativa konsekvenser.

2.4.1. Företagen måste genom separat redovisning, dvs. transaktion för transaktion, fördela vinsterna på varje skatteområde på grundval av marknadspriser.

2.4.2. Medlemsstaterna är ovilliga att bevilja lättnader för förluster i närstående bolag vars vinster inte omfattas av deras beskattningsrätt.

2.4.3. Omorganisationer över gränserna kan ge upphov till realisationsvinstbeskattning och andra avgifter.

2.4.4. Dubbelbeskattning kan förekomma på grund av beskattningsrätter som står i strid med varandra.

2.5. Till detta kommer svårigheter i samband med olika regelverk, förfaranden för uttag av skatt, bestämmelser för bestridanden och kontroll, dvs. den skattemässiga praxis som är ännu svårare att få grepp om än grundtexterna.

### 3. Kommissionens förslag till strategi

Den strategi som kommissionen föreslår för att uppnå skattemässig välfärd för aktörerna innehåller två steg.

3.1. Först ett antal riktade åtgärder, vilka bland annat gäller utvidgad räckvidd för direktiven rörande utdelning och företagsfusioner, gränsöverskridande förlustavdrag, transferprissättning och dubbelbeskattningsavtal.

3.2. Därefter anser kommissionen att företagen på längre sikt måste få en konsoliderad skattebas för sin verksamhet i EU, så att den nuvarande kostnadskrävande och ineffektiva situationen med femton olika uppsättningar skatteregler kan undvikas.

### 4. Först en strategi på kort sikt i form av riktade åtgärder

Kommissionen anser att "några riktade åtgärder samtidigt kan tjäna som förberedelser inför en övergripande ordning". Under den närmaste framtiden kommer tyngdpunkten således att ligga på en förbättring av de nuvarande reglerna och tillämpningen av dem.

#### 4.1. Underlätta tillämpningen av EG-domstolens rättspraxis

Kommissionen föreslår att vägledning rörande viktiga domar från EG-domstolen utarbetas för att underlätta en tillämpning som är i enlighet med fördraget och gemenskapslagstiftningen. Kommissionen inledde redan under 2001 en serie möten med medlemsstaterna i ämnet, och man kommer att föreslå att detta program fortsätter och förstärks.

#### 4.2. Moder/dotterbolagsdirektivet och fusionsdirektivet

Gränsöverskridande inkomstflöden och omstruktureringar mellan närstående bolag omfattas ofta av ytterligare beskattning. Moder/dotterbolagsdirektivet och fusionsdirektivet (90/435/EEG och 90/434/EEG) har inte löst alla problem inom området.

4.2.1. Kommissionen kommer att föreslå ändringar av moder/dotterbolagsdirektivet och fusionsdirektivet tillsammans med detaljerade riktlinjer för tillämpning och genomförande av dem.

4.2.2. Redan 1993 lade kommissionen fram förslag till ändring av dessa direktiv (som innebar att direktivens räckvidd skulle utökas även till andra enheter som omfattas av företagsbeskattning), men anser i dag att de skulle kunna utökas och förbättras på olika sätt för att täcka ett bredare spektrum av skatter och transaktioner. Direktivens räckvidd bör inbegripa alla företag som i framtiden kommer att drivas enligt Europabolagsordningen (*Societas Europaeae* – SE).

4.2.3. Möjligheterna till gränsöverskridande förlustavdrag är mycket begränsade, och det är vanligt att koncerner

beskattas för vinster som har uppstått i ett land på inre marknaden utan att samtidigt kunna ta hänsyn till förluster i ett annat land.

4.2.4. Kommissionen upprepar sitt förslag till direktiv från 1990 enligt vilket moderbolag får ta hänsyn till förluster i fasta driftsställen och dotterbolag i en annan medlemsstat. Detta förslag kunde inte medlemsstaterna godta.

4.2.5. För att övervinna motståndet mot EU-initiativ på det här området avser kommissionen att inleda en serie tekniska förberedande möten med medlemsstaterna i syfte att utarbeta ett nytt, förbättrat förslag, eventuellt med större räckvidd, och att lägga fram en rapport om sina avsikter på lagstiftningsområdet före utgången av 2003.

### 4.3. *Transferprissättning*

Frågan om transferprissättning är, på det internationella området, en av de största tvistefrågorna mellan företagen och skattemyndigheterna och till och med mellan skattemyndigheterna i olika länder.

4.3.1. Frågan om hur utbyte av varor och tjänster inom multinationella företag skall beskattas är mycket viktig eftersom dessa transaktioner har fått mycket stor omfattning under de senaste åren, och omfattar i dag nära hälften av världshandeln. Skattemyndigheternas syn på de multinationella företagen och deras interna transaktioner är av naturliga skäl begränsad av deras territoriella befogenheter. Det är omöjligt att ha en global vision och ett globalt agerande.

4.3.2. Det är också sant att ersättningen vid dessa transaktioner inte alltid följer marknadslagarna. Företagen misstänks ofta för att minska sin skattebörda genom att överföra vinster till länder med mer intressant beskattning. Skattemyndigheterna kommer då att ha invändningar mot prissättningen, som enligt deras åsikt inte svarar mot den som gäller mellan oberoende företag. Risken för dubbelbeskattning är stor eftersom arbetssätten skiljer sig åt mellan länderna. Ett pris kan alltså bedömas som för högt i en stat och för lågt i en annan, vilket innebär ökad beskattning i båda fallen utan att de båda skattemyndigheterna kan komma överens om vilket som är "rätt pris".

4.3.3. Trots åtgärder för att ta fram rättvisa principer, något som särskilt OECD har verkat för, är risken för tvister med skattemyndigheterna mycket stor, särskilt som dessa strävar efter att behålla skatteintäkterna. Resultatet blir ofta dubbelbeskattning.

4.3.4. Dessutom kan internationella skatteavtal inte tillämpas på ett effektivt sätt eftersom de lösningar som föreslås där inte alls rör problemet med skilda bedömningar i skilda stater, som bara ser transaktionen ur sitt eget perspektiv.

4.3.5. Gemensamma lösningar måste sökas på EU-nivå för detta problem, som kommer att förvärras ytterligare med en integrerad europeisk marknad.

4.3.6. Under första halvåret 2002 kommer kommissionen därför att sammankalla ett stående "Gemensamt forum för transferprissättning" med deltagande av medlemsstaterna. Syftet är en bättre samordning mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och företagen när det gäller beskattning av gränsöverskridande transaktioner inom koncerner. Dessutom tenderar medlemsstaterna att lägga på företagen en allt större börda i fråga om dokumentation av transferprissättning. Forumet skulle kunna granska ett visst antal frågor som inte kräver lagstiftning, t.ex. förhandsprisöverenskommelser och dokumentationskrav samt metoder för att fastställa transferpriser, mot bakgrund av OECD:s riktlinjer i frågan.

### 4.4. *Skiljedomskonventionen och dubbelbeskattningsavtal*

De system som syftar till att lindra problemen med dubbelbeskattning som uppstår vid gränsöverskridande verksamhet, vare sig det rör sig om bilaterala dubbelbeskattningsavtal eller om den konvention från 1990 som syftar till att undanröja skillnader i bedömning mellan nationella myndigheter i fråga om överföring av vinster mellan närstående bolag ("skiljedomskonventionen", 90/436/EEG), fungerar inte tillfredsställande.

4.4.1. År 2003 skall kommissionen lägga fram ett direktivförslag som syftar till att förlänga och förbättra skiljedomskonventionen och att låta EG-domstolen tolka dess bestämmelser.

4.4.2. Under 2004 avser kommissionen att offentliggöra ett meddelande om dubbelbeskattningsavtal där man understryker behovet av att anpassa vissa bestämmelser i de bilaterala avtal mellan medlemsstater som är utformade efter OECD:s modell, i syfte att bringa dem i samstämmighet med EG-fördraget. Syftet är att skapa en EU-version av OECD:s modellavtal med kommentarer, som uppfyller de särskilda krav som sammanhänger med EU-medlemskapet, eller till och med att utarbeta ett multilateralt EU-avtal.

## 5. Därefter en långsiktig strategi för en konsoliderad bolagsskattebas

Det är den största nyheten i meddelandet.

5.1. Även om de riktade åtgärder som nämns ovan möjliggör vissa framsteg i fråga om undanröjande av skattehinder är kommissionen medveten om att det huvudsakliga problemet, dvs. samexistensen av 15 olika skattesystem på inre marknaden, kommer att kvarstå. Man måste därför ta itu med problemets grundläggande orsaker.

5.2. I bilagan till meddelandet fördjupas diskussionen och man gör en simulering av verkningarna av en hypotetisk harmonisering av särskilda aspekter av skattesystemen.

5.3. En enhetlig nominell skattesats inom EU skulle ge största effekt. Inget annat scenario skulle ha en liknande inverkan.

5.4. Kommissionen anser emellertid att en konsoliderad bolagsskattebas för företagens samlade verksamhet i EU skulle bidra till större effektivitet, enkelhet och öppenhet i bolagsskattesystemen. Framför allt skulle det minska fullgörandekostnaderna.

5.5. En konsoliderad bolagsskattebas skulle göra det möjligt för företag med gränsöverskridande och internationell verksamhet inom EU att

- beräkna en koncerns intäkter i enlighet med en enda uppsättning regler,
- upprätta konsoliderade räkenskaper för skatteändamål, och därigenom undanröja eventuella skatteeffekter av rent interna transaktioner inom koncerner.

5.6. I kommissionens undersökning kartläggs i detta syfte olika tekniska möjligheter. Följande alternativ har granskats:

5.6.1. Beskattning enligt bestämmelserna i moderbolagets hemstat: Den gemensamma skattebasen för multinationella koncerner skulle beräknas i enlighet med skattelagstiftningen i moderbolagets hemstat (dvs. där huvudkontoret är beläget).

5.6.2. En konsoliderad skattebas: Den konsoliderade skattebasen för multinationella koncerner skulle beräknas utifrån helt nya harmoniserade bestämmelser, som skulle tillämpas i hela EU.

5.6.3. En gemensam europeisk bolagsskatt: Bolagsskatten skulle tas ut på gemenskapsnivå och intäkterna skulle (åtminstone delvis) tillfalla EU:s budget.

5.6.4. En obligatorisk harmonisering av gällande skattebaser: Till skillnad från ovannämnda tre alternativ, som skulle samexistera med de nationella skattesystemen, skulle en konsoliderad bolagsskattebas för alla företag i EU beräknas utifrån harmoniserade bestämmelser.

5.7. Den framtida utvecklingen av Europabolagsordningen (en gemenskapsrättslig företagsform för små och medelstora företag i enlighet med förslagen i ESK:s initiativyttrande som antogs den 21 mars 2002<sup>(1)</sup>) ger också möjligheter att införa en övergripande bolagsskatteordning och en konsoliderad bolagsskattebas för företagens verksamhet i EU.

5.8. Inför denna andra fas öppnar kommissionen en verklig debatt om företagsbeskattningen i Europa på sikt, och man presenterar flera alternativ mellan vilka det bör göras ett tydligt val.

## 6. Grundläggande principer som man bör ta fasta på

6.1. EESK stöder Europeiska kommissionens ambitiösa tillvägagångssätt. Vi anser att det åligger EU:s verkställande organ att lägga fram förslag som motsvarar de krav som den europeiska integrationen ställer.

6.2. EESK beklagar emellertid att tillämpningsområdet för Europeiska kommissionens förslag främst är fokuserat på frågorna om skattemässiga hinder i samband med gränsöverskridande verksamhet, medan skatteskillnaderna berör samtliga företag och i synnerhet småföretagen. Enligt vår uppfattning bör man inte underskatta de negativa konsekvenserna av bristande insyn eller alltför stora skillnader, vilket kan skapa kraftig konkurrensnedvridning med skattedumping som följd.

<sup>(1)</sup> EGT C 125, 27.5.2002, s. 100 "Små och medelstora företags gemenskapsrättsliga status" (INT/109).

6.3. En sund konkurrens mellan företagen bör, såsom det understryks i Ruding-rapporten, vara en prioritering i samtliga europeiska initiativ på skatteområdet.

6.4. Likabehandling av alla företagskategorier, främst de allra minsta, bör inte bara vara en målsättning utan en förutsättning, som skall ligga till grund för detta projekt vid genomförandets samtliga stadier.

6.5. Beskattningsförslagen bör stämma överens med EU:s övergripande politiska målsättningar. I enlighet med de strategier som fastställdes i Cardiff och i Luxemburg är det exempelvis viktigt att förslagen skapar ett klimat som gynnar sysselsättningen. Målsättningen bör alltså vara en neutral beskattning i för hållande till de två produktionsfaktorerna arbetskraft och kapital. Det är också viktigt att se dessa förslag mot bakgrund av de konkurrensmålsättningar som ställdes upp vid Europeiska rådets möte i Lissabon och således främja en beskattning som bidrar till att företag och arbetstillfällen bildas och utvecklas.

6.6. EESK ställer sig bakom ett tillvägagångssätt som gör det möjligt att förenkla skattesystemen, såväl när det gäller gränsöverskridande verksamhet som verksamhet på de nationella marknaderna. För att uppfylla denna målsättning bör man eftersträva ett system för företagsbeskattning inom EU som är öppet för insyn.

6.7. EESK anser att man bör låta sig inspireras av redan tillämpade lösningar i fråga om beskattning i länder där man med beaktande av de olika territoriernas olikheter och självbestämmande tillämpar olika system och där detta inte inverkar menligt på principen om sund konkurrens och tillämpningen är öppen för insyn. Schweiz är ett exempel som borde studeras mer ingående, eftersom man där förefaller lyckas med att förena subsidiaritet och en övergripande harmoni.

6.8. EESK vill understryka att det bör finnas en stark koppling mellan skattebestämmelserna och harmoniseringen av redovisningsstandarderna.

6.8.1. EU har inte lyckats uppnå någon verklig harmonisering av redovisningskraven för de europeiska företagen. Även om det fjärde och det sjunde företagsdirektivet har inneburit en tillnärmning av de nationella redovisningsstandarderna för

företag har ändringar och olika särdrag allt efter företagstyp gett upphov till en uppsättning bestämmelser som inte går att harmonisera.

6.8.2. Tillämpning av internationella redovisningsstandarder (IAS) skulle kunna vara en lösning; de ingår redan i gemenskapslagstiftningen<sup>(1)</sup> när det gäller börsnoterade företag, finansföretag och försäkringsföretag. Målsättningen med dessa internationella normer är dock att ge investerarna redovisningsuppgifter, medan företagsbeskattning kräver en redovisning som återspeglar företagets tillgångar i syfte att fastställa resultatet för varje beskattningsår.

6.9. EESK stöder det tillvägagångssätt som innebär att EU:s beskattningsförslag kopplas till Europabolagsordningen. Den bör i enlighet med ESK:s initiativyttrande om "Små och medelstora företags gemenskapsrättsliga status"<sup>(2)</sup> vara tillgänglig för alla typer av företag.

6.10. EESK anser att EU:s förestående utvidgning till länder med allmänt sett mycket lägre inkomster än genomsnittet är en faktor som bör påskynda samtliga europeiska initiativ när det gäller företagsbeskattning. Utvidgningen kan nämligen endast att öka skillnaderna på inre marknaden när det gäller beskattning, och man bör upprätta ett antal gemensamma principer för länder som håller på att inrätta sina skattesystem utifrån helt nya förutsättningar.

## 7. EESK:s synpunkter

7.1. När det gäller den första etappen stöder EESK först och främst Europeiska kommissionens förslag att påskynda åtgärderna för att undvika dubbelbeskattning. Vi stöder i synnerhet förslaget om ett "gemensamt forum för transferpris-sättning i EU".

7.1.1. EESK anser att dessa förslag innebär ett viktigt steg för att undanröja skattehinder på inre marknaden. Initiativen kommer dock inte att få någon inverkan på den omåttligt stora skattekonkurrens som kvarstår på inre marknaden och som riskerar att öka i och med utvidgningen.

7.1.2. EESK är angelägen om att denna första fas som innehåller praktiska lösningar snarast genomförs.

<sup>(1)</sup> EGT C 260, 17.9.2001, s. 86 "Tillämpning av internationella redovisningsstandarder" (INT/101).

<sup>(2)</sup> EGT C 125, 27.5.2002, s. 100 "Små och medelstora företags gemenskapsrättsliga status" (INT/109).

7.2. När det gäller följande fas ställer sig EESK<sup>(1)</sup> bakom målsättningen att arbeta för en inre marknad utan skattehinder. Vi anser att det är ett medel för att lyckas etablera gemensamma principer som främjar en inre marknad där det råder sund konkurrens. Dessa gemensamma principer bör också gynna målsättningarna om ökad förenkling, konkurrens och sysselsättning.

7.2.1. EESK anser att man måste skapa en grund för öppenhet i EU:s skattesystem, eftersom det är en förutsättning för sunda konkurrensvillkor. Utifrån den synvinkeln är kommissionens fjärde alternativ, en harmoniserad skattebas, det enda som uppfyller denna målsättning. De tre andra alternativ (bortsett från en icke frivillig europeisk beskattning) som kommissionen föreslår syftar i själva verket till två olika system för företagen beroende på om de bedriver verksamhet utanför de nationella gränserna eller inte. Dessa lösningar skulle skapa ett slags skattemässigt privilegium, en tudelad beskattning. De är därför inte godtagbara.

7.2.2. En harmoniserad skattebas för samtliga företag i EU är en målsättning som är förenlig med medlemsstaternas och EU-regionernas suveränitet på skatteområdet, eftersom det innebär att de bevarar möjligheten att fastställa skattesatsen. Det bör understrykas att en harmoniserad skattesats – tack vare den öppenhet det skulle innebära – skulle göra det möjligt för de ekonomiska aktörerna att utöva starka påtryckningar på de nationella myndigheterna, vilket inte är fallet i dag på grund av att skattesystemen är så ogenomträngliga. På sikt vore det i själva verket önskvärt att med en faktisk konvergens av den direkta beskattningen av företag. En etapp på vägen

(1) EGT C 48, 21.2.2002, s. 73 "Skattepolitiken i Europeiska unionen – Prioriteringar för de kommande åren" (ECO/072) och EGT C 149, 21.6.2002, s. 73 "Skattekonkurrensen och företagets konkurrenskraft" (ECO/067).

skulle kunna innebära att man fastställer en variationsbredd för skattesatserna eller en referensnivå, som bland annat motsvarar Lissabontoppmötets målsättningar att stärka EU:s konkurrenskraft.

7.2.3. I sin granskning av en harmoniserad skattesats borde kommissionen också ta hänsyn till behovet av en beskattning som är neutral i förhållande till produktionsfaktorerna och framför allt lägga sig vinn om att främja sysselsättningen.

7.2.4. EESK ställer sig positiv till att en harmonisering av skattesatsen provas på företag som bildas enligt Europabolagsordningen under förutsättning att man inte ger dem skattemässiga fördelar jämfört med andra företag. För att uppmuntra dem och för att göra Europabolagsordningen attraktiv skulle man emellertid kunna erbjuda dem en konsoliderad skattebas – i enlighet med Europeiska kommissionens andra alternativ – vilket skulle vara en fördel i fråga om förenkling för företag med gränsöverskridande verksamhet. En enhetlig skattebas är i själva verket det enda sättet att säkerställa en jämförelse och följaktligen också konkurrensen mellan de olika nationella skattesystemen. EESK ställer sig positiv till att alla företag oavsett organisation eller storlek skall kunna använda sig av Europabolagsordningen. EESK uppmanar därför kommissionen att snarast granska förslaget att ge små och medelstora företag en europeisk bolagsform.

7.2.5. EESK stöder också de institutionella framsteg som skulle göra det möjligt att förverkliga målet med en inre marknad med skattemässig öppenhet, och framför allt ändringen avseende enhälligheten i fråga om kapitlet om företagsbeskattning. Vi stöder också förslaget att utnyttja möjligheten till närmare samarbete mellan en grupp av medlemsstater i enlighet med Nice-fördraget. Det skulle göra det möjligt för en grupp av medlemsstater att i enlighet med gemenskapsbestämmelserna gå i spetsen.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om antagande av ett gemenskapsprogram för att förbättra skattesystemens funktionsätt på den inre marknaden (Fiscalis 2007-programmet)"**

(KOM(2002) 10 slutlig – 2002/0015 COD)

(2002/C 241/15)

Den 31 januari 2002 beslutade rådet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 juni 2002. Föredragande var José Bento Gonçalves.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för, 1 emot och en nedlagda röst.

## 1. Bakgrund

1.1. Föreliggande förslag till beslut utgör huvudsakligen en vidareutveckling av Fiscalis-programmet som antogs av Europaparlamentet och rådet 1998<sup>(1)</sup>, och som skall gälla 1998–2002.

1.1.1. Den utvärdering efter halva tiden som genomförts<sup>(2)</sup> och som grundar sig på resultaten från programmets tre första år utföll positivt, varför kommissionens bedömning är att det skall löpa vidare.

1.2. Förslaget till beslut avseende Fiscalis 2007 ger på det hela taget kontinuitet åt det Fiscalis-program som antogs 1998.

1.2.1. Vissa omfattande förslag till ändringar framförs dock, exempelvis utökat samarbete mellan medlemsstaterna, deras skatteförvaltningar och tjänstemän som arbetar med direkt beskattning, något som inte omfattades av det tidigare Fiscalis-programmet.

1.3. Dessutom har målsättningarna i Fiscalis 2007 en mer direkt koppling till de konkreta skattepolitiska mål som satts på upp gemenskapsnivå när det gäller olika skatter.

1.3.1. Ett exempel på detta är att man tar upp arbetet med en strategi på mervärdesskatteområdet som en av målsättningarna för Fiscalis 2007.

1.3.2. Även på området för direkt beskattning, där gemenskapen endast gjort blygsamma försök till harmonisering och samordning av politiken, har man i Fiscalis 2007 satt upp målsättningen att "öka medvetenheten om gemenskapens politik".

## 2. Kortfattad sammanfattning av förslaget till beslut

2.1. Förslaget till beslut om Fiscalis 2007 är upplagt på liknande sätt som det första Fiscalis-programmet från 1998.

2.1.1. I förslaget finns fyra huvudavdelningar:

- Räckvidd och mål.
- Programverksamhet.
- Finansiella rambestämmelser.
- Uppföljnings- och kontrollåtgärder.

2.2. En nyhet är att Fiscalis 2007-programmet även omfattar direkt beskattning.

2.3. Målsättningarna för Fiscalis 2007 (artikel 3 i förslaget till beslut) kopplas till olika skattepolitiska områden och formuleras på ett mer överskådligt och exakt sätt.

2.4. Programverksamheten för Fiscalis 2007 är densamma som för Fiscalis-programmet 1998–2002.

(1) Europaparlamentets och rådets beslut nr 888/98/EG av den 30 mars 1998 om antagande av gemenskapens åtgärdsprogram för att förbättra systemen för indirekt beskattning på den inre marknaden (Fiscalis-programmet).

(2) SEK(2001) 1328.

2.5. När det gäller finansieringen föreslår kommissionen en generell ökning för de 5 åren, från 40 miljoner EUR till 56 miljoner EUR. Orsaken till detta är inte endast att programmet utvidgats till att omfatta även direkt beskattning, utan också behovet av att öka och utveckla kandidatländernas deltagande i programmet.

2.6. För att genomföra uppföljning och kontroll föreslås inrättandet av en "Fiscalis-kommitté" (artikel 13 i förslaget till beslut) som skall överta den verksamheten som tidigare bedrevs av "Ständiga kommittén för administrativt samarbete på området indirekt beskattning".

### 3. Särskilda kommentarer

3.1. I samband med denna behandling av förslaget till beslut om Fiscalis 2007 vill Europeiska ekonomiska och sociala kommittén erinra om det yttrande som kommittén utarbetade 1997 om Fiscalis<sup>(1)</sup>, där man i huvudsak ställer sig positiv till initiativet.

3.2. Kommittén betonar vikten av detta slag av program för samarbete mellan medlemsstaterna, framför allt på skatteområdet där de nationella skatteförvaltningarna ständigt konfronteras med nya frågor och utmaningar, särskilt på den växande marknaden för e-handel.

3.3. Fiscalis 2007 kan inte ses enbart som ett gemensamt utbildningsprogram på skatteområdet.

3.3.1. Utan att förringa betydelsen av utbildningsinslaget, utbildningsverksamhet, seminarier, utbyten av tjänstemän, bör Fiscalis 2007 främst uppfattas som ett program för mellanstatligt samarbete (medlemsländer och kandidatländer) som skall bidra till att bekämpa skatteflykt och skattebedrägerier på såväl nationell nivå som på gemenskapsnivå. Detta skall leda till en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten så att både medlemsstaterna och Europeiska unionen garanteras tillräckliga finansiella resurser för att kunna genomföra de politiska åtaganden gentemot medborgarna som utlovats.

3.4. Kommittén ser positivt på att Fiscalis 2007 har utvidgats till att omfatta direkt beskattning och hoppas att program-

met kan bidra till att övervinna de svårigheter med samordning av politiken på området för direkta skatter som har funnits inom gemenskapen.

3.5. Det skulle vara betydelsefullt om Fiscalis 2007 på området för mervärdesskatt kunde bidra till att ett slutgiltigt mervärdesskattesystem genom beskattning i ursprungslandet kunde antas, i enlighet med de synpunkter som kommittén framfört i ärendet.

3.6. Kommittén är övertygad om att en förutsättning för att uppnå målen i Fiscalis 2007 är att det även existerar ett program med liknande målsättningar på tullområdet<sup>(2)</sup>, samt att de särskilda och kompletterande åtgärderna i de två programmen kan samordnas.

3.6.1. På detta område är det dessutom viktigt att säkerställa att tullövervakningen effektivt kan garantera att de fysiska kvantiteterna av varor som kommer in i gemenskapen verkligen upptas i beskattningssystemet.

3.7. När man betänker hur stor betydelse målen för Fiscalis 2007-programmet har för Europeiska unionens övergripande skattepolitik, kan inte kommittén, i perspektivet av den förestående utvidgningen, låta bli att rekommendera åtgärder som stimulerar kandidatländerna att delta i programmet. Detta kan lättare uppnås om ett sådant deltagande inte blir alltför kostsamt.

3.8. Kommittén anser slutligen när det gäller preliminär och slutlig utvärdering av Fiscalis 2007, att kommissionen bör anstränga sig att vid sidan av den kvalitativa utvärderingen också presentera en kvantitativ sammanställning av effekterna av programmets åtgärder. På så sätt kunde resultaten av kampen mot skattebedrägerier och skatteflykt illustreras, något som naturligtvis kan bidra till att öka alla deltagande staters motivation och engagemang.

### 4. Slutsatser

4.1. Med förbehåll för de kommentarer och rekommendationer som lämnats i föregående punkter välkomnar kommittén kommissionens förslag att fortsätta det första Fiscalis-programmet genom att anpassa det till de nya förhållandena

<sup>(1)</sup> EGT C 19, 21.1.1998, s. 48.

<sup>(2)</sup> Detta föreslås i "Tull 2007", KOM (2002) 26 slutlig, under behandling i Europaparlamentet och ESK (2002/0029 COD).

på ekonomi- och beskattningsområdet. Dessutom uppmärksammar man särskilt kandidatländerna och utvidgar Fiscalis 2007-programmets räckvidd, i enlighet med kommitténs rekommendation 1997<sup>(1)</sup>, till att omfatta även det viktiga området direkt beskattning.

(<sup>1</sup>) EGT C 19, 21.1.1998, s. 48.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

### **Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG när det gäller de särskilda reglerna för resebyråer"**

(KOM(2002) 64 slutlig – 2002/0041 CNS)

(2002/C 241/16)

Den 6 mars 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget 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 juni 2002. Föredragande var Kenneth Walker.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 1 emot och 6 nedlagda röster.

#### **1. Inledning**

1.1. När sjätte momsdirektivet antogs 1977 infördes särskilda regler för resebyråer och researrangörer, nämligen vinstmarginalsystemet för researrangörer. Dessa särskilda regler utformades mot bakgrund av branschens särart. Om de normala reglerna om plats för beskattning, beskattningsunderlag och avdrag för ingående mervärdesskatt tillämpades skulle det, eftersom tjänsterna och det stora antalet platser där dessa tillhandahålls är så mångskiftande, skapa sådana praktiska svårigheter för företag av detta slag att deras verksamhet skulle hämmas, ansåg man. I syfte att anpassa de gällande reglerna till detta speciella slags verksamhet har gemenskapslagstiftarna fastställt särskilda mervärdesskatteregler i artikel 26 i sjätte momsdirektivet.

1.1.1. Det första målet med vinstmarginalsystemet för researrangörer var att förenkla tillämpningen av gemenskapens momsregler för dessa tjänster. När resebyråerna köper tjänster

4.2. Förutsättningen för att dessa ambitioner skall få ett positivt resultat är att tullövervakningen blir effektiv, vilket nämns i punkt 3.6.1 i detta yttrande.

4.3. Rådet och kommissionen bör fullfölja det som man sedan länge utlovat, nämligen att införa ett slutgiltigt mervärdesskattesystem genom beskattning i ursprungslandet, i enlighet med vad kommittén har föreslagit.

från andra leverantörer, sätter samman dem till ett paket och säljer till resenärerna i eget namn och för egen räkning innebär bestämmelserna i vinstmarginalsystemet för researrangörer att resebyråerna inte behöver momsregistrera sig i de olika medlemsstater där tjänsterna tillhandahålls.

1.1.1.1. Om en resebyrå å andra sidan köper tjänster från andra leverantörer i egenskap av förmedlare för sina kunder och inte för egen räkning (dvs. kunderna är direkt och odelat ansvariga för betalning av de kostnader som uppstår) förs skyldigheten att betala mervärdesskatt vidare till kunderna och vinstmarginalsystemet för researrangörer kan inte tillämpas. Arrangemang av detta slag behandlas inte i direktivförslaget eller i detta yttrande.

1.1.1.2. Systemet syftar till att göra det lättare för researrangörer att uppfylla bestämmelserna. I de fall där vinstmarginalsystemet för researrangörer inte tillämpas kommer en



resebyrå som finns i medlemsstat A och bokar ett hotellrum i medlemsstat B och sedan inkluderar den tjänsten i ett paket som säljs till en kund i medlemsstat A att faktureras inklusive mervärdesskatt av hotellägaren till den skattesats som gäller i medlemsstat B. Resebyrån måste då momsregistrera sig i medlemsstat B och betala skatt till myndigheterna i det landet på den del av kostnaden som rör hotellrummet, eftersom medlemsstat B anses vara platsen för tillhandahållandet av denna del av tjänsten. Resebyrån kommer sedan att ha rätt att få tillbaka den mervärdesskatt som betalades till hotellägaren genom att den summan dras från den mervärdesskatt som skall betalas till myndigheterna i medlemsstat B. Om kunden är en registrerad näringsidkare kommer han att ha rätt att kräva tillbaka den del av den mervärdesskatt som fakturerats honom och som rör medlemsstat B i form av ett återkrav på medlemsstat B enligt förfarandet i åttonde direktivet, med förbehåll för att medlemsstat B medger sådana återkrav enligt åttonde direktivet när det gäller hotellkostnader, vilket inte är fallet i alla medlemsstater.

1.1.1.3. Det är inte svårt att inse att detta system innebär avsevärda komplikationer för både resebyrån och dess kunder. Komplikationsgraden ökar ytterligare när paketet innehåller flera beståndsdelar från olika medlemsstater, vilket ofta är fallet. Av dessa skäl infördes vinstmarginalsystemet för researrangörer. Enligt bestämmelserna för detta system betalar resebyrån moms till hotellägaren som förut, enligt den skattesats som gäller i medlemsstat B. Resebyrån har inte rätt att återkräva den momsen, och hans kunder kan inte återkräva den moms som utkrävts av resebyrån, oavsett om kunden är momsregistrerad eller inte. Å andra sidan behöver inte resebyrån momsregistrera sig i medlemsstat B, utan betalar moms på sin vinstmarginal i medlemsstat A. Vinstmarginalen är skillnaden mellan det pris resebyrån tar ut av kunden och det pris, inklusive mervärdesskatt, som den betalar hotellägaren.

1.2. I praktiken tillämpas inte vinstmarginalsystemet för researrangörer enhetligt i alla medlemsstater. Enligt artikel 28.3 a och bilaga E.15 i det sjätte momsdirektivet har medlemsstaterna rätt att beskatta transaktioner som äger rum utanför EU, medan det enligt artikel 28.3.g är tillåtet för medlemsstater att undanta sådana transaktioner utan återbetalning av ingående moms. Vidare anges i artikel 28.3.b och bilaga F.27 att medlemsstaterna har rätt att även fortsättningsvis undanta resebyråers och researrangörers tillhandahållande av tjänster inom gemenskapen.

1.2.1. En medlemsstat har i enlighet med det förfarande som anges i artikel 27.1–4 i det sjätte momsdirektivet informe-

rat<sup>(1)</sup> kommissionen om särskilda förenklingsåtgärder som skall tillämpas i den medlemsstaten, vilket ger den staten rätt att tillämpa andra bestämmelser än dem som fastställts i artikel 26 och 28 i direktivet. Kommissionen informerade alla medlemsstater<sup>(2)</sup> om de föreslagna åtgärderna, och eftersom ingen officiell reaktion mottogs inom den fastställda tvåmånadersperioden antogs förenklingsåtgärderna den 19 december 1978.

1.2.2. Kommissionen har tagit emot ett antal klagomål från aktörer inom turistnäringen om att resebyråernas utbud behandlas olika beroende på vilken medlemsstat de utgår ifrån.

1.2.3. Ett stort problem rör bristen på enhetlighet i tillämpningen av artikel 26 i medlemsstaterna. Den centrala frågan är om vinstmarginalsystemet för researrangörer kan tillämpas om tjänstepaketet tillhandahålls till en annan resebyrå och inte till resenäerna.

1.2.3.1. Med stöd av rättspraxis från EG-domstolen intog kommissionen ståndpunkten att vinstmarginalsystemet för researrangörer endast kan tillämpas när paketet säljs till slutkonsumenten. Om paketet säljs till en annan researrangör eller resebyrå som också är momsregistrerad kan inte vinstmarginalsystemet för researrangörer tillämpas, utan varje transaktion måste beskattas separat i enlighet med de bestämmelser som gäller på platsen för tillhandahållandet.

1.2.3.2. När medlemsstaterna tillämpar artikel 26 följer de dock inte alltid denna tolkning. Artikel 26 tillämpas på mycket skilda sätt, vilket ibland kan leda till dubbelbeskattning. Det kan också skapa konkurrensnackdelar för företag i medlemsstater där vinstmarginalsystemet för researrangörer endast tillämpas när paketet säljs till slutanvändaren i förhållande till konkurrenter i medlemsstater som har en mer flexibel inställning.

1.2.3.3. Vissa medlemsstater håller sig till tolkningen av artikel 26 och tillämpar den när paketet säljs mellan registrerade resebyråer och researrangörer med motiveringen att detta gör det lättare för de berörda företagen att följa lagstiftningen, eftersom de inte längre behöver momsregistrera sig i alla medlemsstater där de tillhandahåller varor och tjänster som ingår i paketet om detta säljs på något annat sätt än direkt till resenären som slutkonsument.

<sup>(1)</sup> Brev av den 13 september 1978.

<sup>(2)</sup> Brev av den 19 oktober 1978.

1.2.3.4. I åtskilliga medlemsstater har man också tagit upp frågan om affärsresor. När resebyråer eller researrangörer tillhandahåller en paketresa, inom vinstmarginalsystemet, till en registrerad firma som slutanvändare kommer fakturan att inkludera moms men kunden kan inte kräva tillbaks momsen genom minskning av den ingående momsen, inte ens när paketresan är avsedd för affärsändamål. Detta kommer att leda till överskjutande mervärdesskatt i det mellanliggande konsumtionsledet, vilket står i strid med den grundläggande principen om neutralitet i gemenskapens mervärdesskattesystem.

1.3. Ett annat syfte med de särskilda reglerna rör fördelningen av skatteintäkter mellan medlemsstaterna. Vinstmarginalsystemet för researrangörer infördes för att se till att mervärdesskatteintäkterna tillfaller den medlemsstat där tjänsten slutligen förbrukas. Syftet är att mervärdesskatteintäkterna för de tjänster som utnyttjas under resan skall tillfalla den medlemsstat där tjänsterna utnyttjas medan mervärdesskatten på researrangörernas vinstmarginal tillfaller den medlemsstat där researrangören är etablerad.

1.4. Tillämpningen av vinstmarginalsystemet innebär i vissa lägen att det inte sker någon rättvis fördelning av intäkterna mellan medlemsstaterna. I och med den ökade användningen av Internet bidrar resebyråer eller researrangörer som är etablerade i tredjeländer i allt större utsträckning till utbudet av paketresor till kunder inom EU. Detta leder till en tydlig snedvridning av konkurrensen, eftersom paketresor enligt de nu gällande reglerna beskattas enligt vinstmarginalsystemet om de tillhandahålls av en researrangör som är etablerad i EU, medan de inte är skattepliktiga om de tillhandahålls av en researrangör som är etablerad i ett tredjeländ, eftersom det tredjeländet anses vara platsen för tillhandahållandet. EU-baserade arrangörer får alltså konkurrensnackdelar. Detta har tvingat ett ökande antal EU-baserade resebyråer och researrangörer att flytta ut ur EU. Detta ökar ytterligare snedvridningen av konkurrensen gentemot de företag som stannar inom EU, och dessutom går medlemsstaterna miste om momsintäkter som skulle ha genererats av de utflyttade företagen om de hade stannat inom EU.

1.5. Mot bakgrund av dessa problem, vilka beror delvis på förändrade affärsrutiner och ny teknik och delvis på olika praxis i medlemsstaterna, har kommissionen beslutat att införa en ändring i artikel 26 som ett led i sin nya strategi på mervärdesskatteområdet<sup>(1)</sup>. Syftet med detta förslag är att åstadkomma en förenkling, en modernisering och en mer enhetlig tillämpning av gemenskapens lagstiftning på mervärdesskatteområdet.

## 2. Kommissionens förslag

2.1. Syftet med dessa förslag är att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning genom att de särskilda reglernas tillämpningsområde utvidgas till att omfatta tillhandahållande av paketresor till alla kunder och genom att de olika undantagen med anknytning till tillhandahållandet av dessa resor avskaffas. Förslaget har också till syfte att undanröja den snedvridning av konkurrensen som drabbar researrangörer etablerade inom EU och som blir allt vanligare till följd av användningen av ny teknik inom sektorn.

2.2. Kommissionens förslag återges i bilaga 1.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1. Kommittén är enig med kommissionen om att skillnaderna i tillämpningen i de olika medlemsstaterna när det gäller artikel 26 skapar snedvridning av konkurrensen på inre marknaden. ESK har redan upprepade gånger riktat uppmärksamheten på hur medlemsstaterna tillämpar nationella tolkningar, sedvänjor, praxis och modeller i fråga om gemenskapslagstiftningen, vilket splittrar upp inre marknaden. Ofta brister det i själva lagförslagen – de ger alltför ofta medlemsstaterna onödigt stora valmöjligheter, och medlemsstaterna har en tendens att använda dessa i skydds syfte.

3.2. Kommittén har också ofta påpekat hur den ökade förekomsten av upphävanden, undantag och särskilda system hindrar fullbordandet av inre marknaden och hämmar handeln över nationsgränserna, särskilt för småföretagen. Ofta är det lättare för registrerade företag att bedriva handel med företag utanför EU än i de andra medlemsstaterna. Enligt en studie som nyligen genomförts i Nederländerna motsvarade kostnaderna för att följa moms lagstiftningen mer än 5 % av omsättningen för de holländska företag som bedrev handel inom gemenskapen.

3.3. Kommittén inser att den befintliga situationen innebär konkurrensnackdelar för EU-baserade företag i förhållande till dem som är etablerade utanför EU, och önskar återställa samma spelregler för alla inom detta område.

3.3.1. Kommittén är medveten om att situationen har fått ett antal aktörer att flytta sina företag utanför EU och delar kommissionens oro för att denna tendens kommer att fortsätta

<sup>(1)</sup> KOM(2000) 348 slutlig, 7.6.2000.

och intensifieras om inget görs för att komma till rätta med situationen. Den snabba spridningen av Internethandeln, som är särskilt märkbar i fråga om semester- och reseprodukter, kommer att påskynda denna utveckling ytterligare.

3.3.2. Kommittén inser att denna utveckling kommer att innebära en förlust av mervärdesskatteinkomster i medlemsstaterna om den inte hejdas, och ser detta som ytterligare ett skäl att försöka vända trenden.

3.3.3. Kommittén tvivlar dock på att kommissionens förslag kommer att innebära lösningen på problemet.

3.3.3.1. För tjänster som erbjuds av aktörer utanför EU skulle ändringen av artikel 26.2 innebära att den medlemsstat där kunden befinner sig skulle vara den plats där beskattningen sker. Teoretiskt sett skulle tredjelandsaktörer då tvingas att ta ut moms till gällande skattesats på sin vinstmarginal och därmed hamna i nivå med EU-baserade aktörer.

3.3.3.2. Problemet är detsamma som för tidigare liknande förslag som har syftat till att råda bot på situationen: Hur kontrollerar man efterlevnaden hos aktörer som inte är momsregistrerade inom EU och som inte är etablerade där? Internetbaserad handel innebär att det ofta är svårt att avgöra att en transaktion överhuvudtaget har ägt rum. ESK medger att det kanske är lönt att genomföra denna bestämmelse, men anser att den troligtvis blir ett slag i luften.

3.3.3.3. Resebyråer och researrangörer som är baserade inom EU kommer att ha rätt att välja bort vinstmarginalsystemet för researrangörer om de så önskar. Man kan anta att de vill göra detta när de tillhandahåller tjänster till en momsregistrerad kund, eftersom kunden då skulle kunna återkräva det momsbelopp som resebyrån har tagit ut, och resebyrån skulle kunna återkräva den moms som dess leverantörer tagit ut på de tjänster som tillhandahållits. Detta skulle dock skapa avsevärt administrativt arbete eftersom det skulle innebära att resebyrån måste registrera sig i det medlemsland eller de medlemsländer där tjänsterna tillhandahålls och att

kunden behöver begära återbäring från de medlemsstater där han inte är registrerad i enlighet med förfarandet i det åttonde direktivet. Detta är en komplicerad och långdragen procedur som de flesta näringsidkare föredrar att undvika. Därför skulle inte resebyråerna ha samma utgångsläge som näringsidkare utanför EU.

3.3.4. Kommittén vill påpeka att kommissionens mål, bl. a. undanröjandet av incitament för resebyråer att etablera sig offshore, skulle kunna uppnås på ett tillfredsställande sätt och alla sammanhängande komplikationer skulle kunna undanröjas genom att man helt enkelt undantog dessa tjänster från mervärdesbeskattning (något som redan är fallet i vissa medlemsstater). ESK inser dock att den politiska viljan att ta ett sådant steg inte lär finnas.

3.4. Kommittén noterar att en av effekterna av förslaget skulle bli att utöka räckvidden för systemet så att det även omfattade transaktioner mellan företag, vilket inte på något sätt skulle minska incitamentet för resebyråer och researrangörer att flytta ut ur EU.

3.5. De belopp det gäller är ganska små. När vinstmarginalsystemet för researrangörer tillämpas betalar resebyråer och researrangörer mervärdesskatt endast på vinstmarginalen, efter den skattesats som gäller i det land där de är lokaliserade. Koncentrationen av stora turismbolag på marknaden och deras vertikala integrering leder till hård konkurrens både vad gäller kostnader och priser, och detta har pressat marginalerna till mycket låga nivåer.

3.6. Kommittén anser att det skulle innebära en önskvärd förenkling och ett förtydligande att stryka orden "för den resande" i artikel 26.2.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Kommittén instämmer i kommissionens åsikt att det inte är meningsfullt att försöka utreda hur en resebyrå skall definieras för tillämpningen av artikel 26 eftersom dessa omständigheter redan har klargjorts genom EG-domstolens rättspraxis.

4.2. Kommittén stöder förslaget att låta resebyråerna beräkna en allmän vinstmarginal för alla paketresor under en bestämd tidsperiod, i linje med bestämmelserna i artikel 26.a.B.10 i det sjätte momsdirektivet om tillhandahållande av begagnade varor. ESK inser att avsikten är att förenkla systemet, men kommittén beklagar att man överlämnar åt medlemsstaterna att avgöra om metoden skall tillämpas eller

inte. Detta kommer oundvikligen att leda till att vissa medlemsstater kommer att tillämpa metoden och andra inte, vilket innebär ännu större skillnader mellan medlemsstaterna, till förfång för syftet med direktivet.

4.3. Kommittén välkomnar förslaget att säkerställa en mer enhetlig tillämpning inom gemenskapen av de mervärdesskatte­regler som gäller för dessa tjänster genom att avskaffa den möjlighet som medlemsstaterna enligt artikel 28.3 g i sjätte moms­direktivet har att fortsätta att undanta de tjänster som avses i den tidigare artikel 26.3 i sjätte moms­direktivet utan restitution av ingående mervärdesskatt, i stället för att undanta dem med rätt att dra av den ingående mervärdesskatten, och genom att avskaffa de undantag som anges i artikel 28.3 a och punkt 15 i bilaga E (enligt vilka medlemsstaterna får skattebelägga resor utanför gemenskapen) och genom att avskaffa det undantag som beviljas genom beslut av rådet enligt det förfarande som fastställs i artikel 27.1–27.4 i sjätte moms­direktivet.

4.4. Kommittén förstår och stöder tanken bakom kommis­sionens förslag att tillåta aktörer att välja om de vill tillämpa gängse moms­förfaranden i stället för vinstmarginalsystemet för researrangörer, men instämmer i kommissionens påstående att ”detta kommer att medföra vissa konsekvenser och besvär för de berörda resebyråerna” och fruktar att omfattningen av dessa problem kan ha underskattats.

4.4.1. Resebyråer med kunder som inte är momsregistrerade kommer naturligtvis att välja vinstmarginalsystemet för researrangörer, medan resebyråer med kunder som är momsregistrerade företag kommer att föredra att tillämpa det gängse momssystemet. Detta bör inte orsaka några större problem för resebyråer som huvudsakligen eller uteslutande bedriver affärer med en av dessa kundtyper, men ofta har researrangörer ett stort antal kunder av båda kategorierna, vilket skapar allvarliga administrativa problem – så stora att resebyråer av den typen kan tvingas att dela verksamheten i två skilda företag.

4.4.2. Det är inte heller bara resebyråer som påverkas. Om resebyrån väljer att tillämpa det normala momssystemet får det konsekvenser för tredje man. Resebyrån måste be den som tillhandahåller tjänsterna att inkludera moms i fakturan så att den ingående moms kan återkrävas, och den måste

tillställa kunden en faktura inklusive moms, med uppgifter om de olika nationella momsbeloppen så att kunden i sin tur kan återkräva moms (via det komplicerade förfarandet i åttonde direktivet om tillhandahållarna är baserade i andra medlemsstater). Om tillhandahållaren är en mellanhand kommer moms­kravet att föras vidare till mellanhandens tillhandahållare, och så vidare genom försäljningskedjan.

4.4.3. En researrangör kan dessutom göra en samlad bokning av hotellrum för hela säsongen och kommer då att faktureras av hotellägaren för hela bokningen som en enda transaktion. Eftersom de flesta av researrangörens kunder är privatpersoner som inte är momsregistrerade skall de betala ett pris inklusive moms. Om researrangören däremot säljer en paketresa där en av dessa övernattningar ingår till ett momsregistrerat företag måste arrangören be hotellägaren om en ändrad faktura för den ursprungliga transaktionen och en moms­faktura för denna enda övernattning under perioden. Av dessa skäl hyser kommittén farhågor för att bestämmelsen om möjligheten att välja bort vinstmarginalsystemet i många fall kommer att visa sig omöjlig att tillämpa.

4.4.4. Även mervärdesskattemyndigheterna kommer att märka av administrativa komplikationer. Dels kan man aldrig ta reda på om de resebyråer som väljer att inte tillämpa vinstmarginalsystemet verkligen har momsregistrerat sig i andra medlemsländer. Dels måste de medlemsstater där moms­återbetalning krävs nöja sig med att researrangören har valt att inte tillämpa vinstmarginalsystemet och alltså har rätt att få tillbaka ingående moms och alltså inte tillämpar det system som fastställts i artikel 26, enligt vilket resebyrån inte har rätt att dra av ingående moms.

## 5. Kommissionens konsekvensbedömning

5.1. Kommissionen hävdar att det krävs gemenskaps­lag­stiftning på området om man vill främja en harmonisering av vinstmarginalsystemet för researrangörer och förhindra snedvridning av konkurrensen, särskilt när det gäller de konkurrensfördelar som de företag som för närvarande är lokaliserade utanför EU åtnjuter i förhållande till sina konkurren­ter inom EU. Som redan har påpekats kommer medlemsstaternas möjligheter att välja olika alternativ skapa nya skillnader mellan medlemsstaterna, och konkurrensfördelarna för aktörer utanför EU kommer knappast att minska.

5.1.1. Kommissionen hävdar vidare att "tillämpningen av samma regler i alla EU:s medlemsstater enbart kan leda till att kostnaderna för företagen minskas och uppmuntra försäljarna att bedriva verksamhet i andra medlemsstater". Kommittén instämmer i princip i detta påstående, men medlemsstaternas möjligheter att välja alternativ kommer att innebära att tillämpningen inte blir densamma i alla medlemsstater.

5.2. Kommissionen menar att möjligheten att tillämpa ett allmänt vinstmarginalsystem kommer att göra det lättare för de små och medelstora företagen att tillämpa vinstmarginalsystemet. Kommittén instämmer i detta, men vill påpeka att de komplikationer som valmöjligheterna innebär kommer att motverka detta.

5.3. Kommissionen menar att förslaget leder till att snedvridningen av konkurrensen avlägsnas i fråga om aktörer utanför EU som inte betalar mervärdesskatt på vinstmarginalen, men detta beror på om man lyckas inrätta effektiva sätt att kontrollera efterlevnaden. Kommittén tror att detta kommer att bli svårt.

5.4. Kommissionen hävdar att momsen har små konsekvenser för sysselsättningen, men kommittén anser inte att detta är bevisat.

5.5. Antalet organisationer som har rådfrågats i samband med kommissionens förslag tycks vara ganska litet.

## 6. Slutsatser

6.1. Kommittén välkomnar kommissionens avsikter att förbättra funktionen i vinstmarginalsystemet för resear-

rangörer och anser att förslaget om att skapa ett allmänt vinstmarginalsystem och avlägsna ett antal befintliga valmöjligheter och undantag i medlemsstaterna är en stor förbättring. ESK välkomnar också möjligheterna att tillämpa vinstmarginalsystemet för researrangörer vid transaktioner mellan researrangörer. Dessa förändringar kommer troligtvis att gynna små och medelstora företag. Kommittén beklagar dock att medlemsstaterna får möjlighet att välja hur det allmänna vinstmarginalsystemet skall tillämpas.

6.2. Kommittén ser med oro på de komplikationer som kan bli ett resultat av möjligheterna att välja att inte tillämpa systemet. Om EU-baserade företag skall ha en möjlighet att konkurrera på samma villkor som aktörer utanför EU i utbudet till momsregistrerade kunder måste de välja att inte tillämpa vinstmarginalsystemet för researrangörer. Detta medför att de måste hantera alla komplikationer som följer av det normala moms-systemet. Deras kunder kan bara återkräva moms genom det komplicerade förfarande som anges i åttonde direktivet, och då bara i de fall då den berörda medlemsstaten medger återbetalning för den typen av kostnader.

6.3. Kommittén förutspår svårigheter när det gäller att få aktörer utanför EU att följa bestämmelserna. Om det inte går att säkerställa efterlevnaden på ett tillfredsställande sätt kan inte incitamentet för aktörer inom EU att etablera sig offshore avlägsnas.

6.4. Kommittén känner sig inte helt övertygad av kommissionens konsekvensbedömning. Kommittén anser också att kommissionen bör göra en utvärdering efter det att lagstiftningen har varit gällande under en viss tidsperiod.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Integration av funktionshindrade i samhället"

(2002/C 241/17)

Den 15 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Integration av funktionshindrade i samhället".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 20 juni 2002. Föredragande var Miguel Ángel Cabra de Luna.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för, 0 röster emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Man brukar säga att andelen funktionshindrade är cirka 10 % av befolkningen. Detta innebär att det i dag finns 37 miljoner funktionshindrade personer inom EU, och den siffran kommer att stiga till cirka 50 miljoner när utvidgningen är genomförd. Om vi till detta lägger de funktionshindrades familjer framstår det tydligt att det rör sig om en mycket stor grupp EU-medborgare.

1.2. Den 3 december 2001 godkände Europeiska rådet beslutet att utse år 2003 till "Europeiskt handikappår". Bland målen i rådets beslut fanns att man skulle höja medvetenheten om de funktionshindrades rättigheter och utarbeta initiativ om hur dessa skulle främjas. Andra mål var att skapa partnerskap mellan olika aktörer och att rikta särskild uppmärksamhet på utbildningssystemets roll.

1.3. Vid konferensen om funktionshinder i Madrid i mars år 2002 antogs den så kallade Madridförklaringen. Där fastställs en begreppsram för Europeiska handikappåret och en plan för hur huvudmålen skall uppnås. Där ges också konkreta förslag till åtgärder för alla berörda aktörer. För att uppnå social integrering av funktionshindrade föreslås ett arbetssätt som innebär en kombination av positiv särbehandling och åtgärder mot diskriminering.

1.4. Det arbetssättet ligger i linje med de hänvisningar till funktionshindrade som finns i EU:s stadga för grundläggande rättigheter, där artikel 21 förbjuder diskriminering på grund av bl.a. funktionshinder, och artikel 26 erkänner de funktionshindrades rättigheter och behovet av att säkerställa deras oberoende, sociala och arbetsmarknadsmässiga integrering och deltagande i samhällslivet.

1.5. Om de funktionshindrade får rätt stöd kan de bidra till samhället på samma sätt som alla andra medborgare. Det är därför lönsamt för samhället att investera i en aktiv arbetsmarknadspolitik, och särskilt att ge stöd till arbetsgivare som sysselsätter eller tänker sysselsätta funktionshindrade. Därmed åstadkommer man besparingar när det gäller de passiva åtgärderna <sup>(1)</sup> och skapar ett mer hållbart socialt skydd.

1.6. Funktionshindrade har samma mänskliga rättigheter som alla andra medborgare, men i praktiken är våra samhällen organiserade på ett sätt som ofta gör det omöjligt för funktionshindrade att åtnjuta hela spektrumet av rättigheter: medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella. Därför är funktionshinder en fråga om mänskliga rättigheter, ett faktum som borde ligga till grund för all politik i fråga om funktionshinder. De funktionshindrade förtjänar lika möjligheter. Precis som alla andra medborgare vill funktionshindrade ha rätt till eget boende och rätt att fatta egna beslut.

1.7. De funktionshindrade ställs inför många typer av svårigheter som hindrar dem från att delta i samhället fullt ut. Dessa hinder kan röra miljö, attityder eller kommunikationer, eller vara av social, rättslig eller ekonomisk art. Vilka hinder det rör sig om varierar i hög grad mellan olika grupper av funktionshindrade. För döva som har teckenspråk som sitt förstaspråk innebär det t.ex. ett allvarligt kommunikationshinder att teckenspråk inte erkänns som officiellt språk.

1.8. Många av barriärerna finns eftersom de funktionshindrade i stor utsträckning glöms bort när nya tjänster utformas. Därför kallas de funktionshindrade ofta för de osynliga medborgarna. Om integreringen av de funktionshindrades perspektiv skall bli verklighet måste de funktionshindrade bli synliga

<sup>(1)</sup> Med passiva åtgärder menas olika typer av bidrag som funktionshindrade kan få när de inte deltar i arbetsmarknaden.

så att beslutsfattare på alla områden i samhället tar hänsyn till dem när nya tjänster inrättas. I rådets resolution om lika rättigheter för funktionshindrade av 1996 fastställdes behovet av att integrera handikapperspektivet inom alla relevanta områden i EU:s politik. Integrering av de funktionshindrades perspektiv kan definieras på följande sätt: Systematisk integrering av de funktionshindrades prioriteringar och behov inom alla politikområden och i alla allmänna åtgärder som syftar till att främja lika möjligheter för funktionshindrade genom att aktivt och öppet och på planeringsstadiet beakta konsekvenserna för funktionshindrade vid genomförande, övervakning och utvärdering. Detta är i huvudsak ett mål att sträva mot som ännu inte är verklighet.

1.9. Kommissionen publicerade nyligen en Eurobarometerundersökning <sup>(1)</sup> där det framgår att sex av tio européer känner någon med ett funktionshinder och att 97 % av dem som svarade på enkäten anser att mer bör göras för att garantera att handikappade integreras bättre i samhället.

1.10. Några exempel på de hinder som funktionshindrade ställs inför: otillgängliga byggnader och offentliga platser, otillgängliga transportsystem, skolor som inte kan ta emot funktionshindrade barn eftersom inga stödstrukturer finns, otillgänglig information, otillgängliga allmänna tjänster, otillgängliga offentliga och privata webbplatser.

1.11. De funktionshindrade har inte bara rättigheter utan också skyldigheter. Barriärerna i samhället hindrar i stor utsträckning de funktionshindrade också från att uppfylla sina plikter och skyldigheter. Detta innebär en ekonomisk kostnad för samhället som sällan beaktas. Om man främjar de funktionshindrades deltagande i samhället kommer det också att få positiva följder ur ekonomisk synvinkel, vilket har visats av olika studier av kostnaderna för utestängning och diskriminering.

1.12. Enligt EG-fördragets artikel 13 kan EU främja initiativ för att bekämpa den diskriminering som bl.a. de funktionshindrade möter. På grundval av den artikeln godkände rådet i november år 2000 ett direktiv om lika behandling på arbets-

platsen där funktionshinder nämns. Den artikeln låg till grund för rådets beslut att göra år 2003 till Europeiska handikappåret. I juli 2000 godkände rådet ett EU-direktiv om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung. Direktivet baseras på artikel 13 och omfattar utbildning, sociala förmåner och tillgång till varor och tjänster.

1.13. Många länder i världen har omfattande lagstiftning mot diskriminering som har visat sig mycket framgångsrik när det gäller att undanröja olika hinder, bl.a. i fråga om de attityder som funktionshindrade möter i samhället. Den första och mest välkända av dessa rättsliga ramar är den amerikanska lagen om funktionshinder (1990). Det finns sedan 1995 en liknande övergripande lagstiftning mot diskriminering i Storbritannien, och annan mindre omfattande lagstiftning har antagits i Irland, Sverige och nyligen i Tyskland. I andra länder, t.ex. Nederländerna och Spanien, har åtgärder vidtagits för att främja lagstiftning mot diskriminering.

1.14. I kommissionens meddelande "För ett Europa fritt från hinder för personer med funktionsnedsättning <sup>(2)</sup>", görs åtaganden att utarbeta och stödja en heltäckande och integrerad strategi för att angripa sociala, byggnadstekniska och designrelaterade hinder som begränsar funktionshindrades möjligheter på det sociala och ekonomiska området. Europaparlamentet begärde i sin resolution <sup>(3)</sup> om detta meddelande att kommissionen skulle förstärka sina åtaganden gentemot handikappade på områden som lagstiftning om fri rörlighet, utbildning, byggnaders tillgänglighet samt varor och tjänster. Europeiska handikappåret kommer att vara ett betydelsefullt stöd för att inleda arbetet med de åtaganden som kommissionen har gjort i sitt meddelande.

1.15. Statistik som nyligen har offentliggjorts av Eurostat <sup>(4)</sup> visar att funktionshindrade ligger på en mycket låg nivå när det gäller sysselsättning och utbildning. Av dem som inte är funktionshindrade har 62 % arbete. Siffran för personer med grava funktionshinder är 24 %. Av dem som inte är funktionshindrade har 18 % högskoleutbildning eller motsvarande medan endast 9 % av de funktionshindrade har nått den utbildningsnivån.

<sup>(2)</sup> KOM(2000) 284 slutlig.

<sup>(3)</sup> Resolution om "För ett Europa fritt från hinder för personer med funktionsnedsättning", A5-0084/2001.

<sup>(4)</sup> "Disability and social participation in Europe", Eurostat, 2001.

<sup>(1)</sup> Eurobarometer – rapport 54.2 (april 2001).

1.16. Arbetsmarknadens parter (EFS, CEEP och Unice/Ueapme) antog i maj 1999 i Köln en förklaring om sysselsättning för funktionshindrade. I denna förklaring står bl.a. att EFS, CEEP och Unice/Ueapme anser att en strategi för lika möjligheter är rätt väg att följa om man vill förbättra sysselsättningsmöjligheterna för funktionshindrade på den öppna arbetsmarknaden. Diskriminering på grund av faktorer som är irrelevanta för uppgiften i fråga är socialt oacceptabelt och ekonomiskt olämpligt. I förklaringen framförs också synpunkten att företagen genom att aktivt främja anställning av funktionshindrade kan dra nytta av tidigare outnyttjade resurser och öka sin innovationspotential. Förklaringen avslutas med att arbetsmarknadens parter anmodar de offentliga myndigheterna att beakta de funktionshindrades behov på ett integrerat sätt så att en ny kultur skapas som främjar inklusion, inte separation.

1.17. Bristen på lämpligt stöd i form av tjänster och offentlig finansiering för funktionshindrade resulterar i att ansvaret ofta hamnar hos den funktionshindrades familj. Detta gäller särskilt personer med komplexa stödbehov. Bristen på stöd leder ofta till antingen institutionsvård eller en mycket svår familjesituation där minst en av familjemedlemmarna måste lämna arbetsmarknaden för att vårda den funktionshindrade. Det är en fråga om tillräckliga resurser och tjänster och om möjligheter för familjen att kombinera familjeliv och arbete<sup>(1)</sup>. Om de extra kostnader som följer av funktionshinder inte täcks av myndigheterna måste de täckas av de funktionshindrade och av deras familjer, vilket ofta leder till fattigdom.

1.18. Bilden av funktionshindrade i samhället är inte alltid korrekt. Detta resulterar i låga förväntningar på de funktionshindrade, men också till stigmatisering av vissa grupper av funktionshindrade, t.ex. personer med mentala problem. Massmedia spelar en viktig roll i arbetet med att förbättra bilden. Funktionshindrade måste också vara mer närvarande i alla samhällsfärer, som politiker på lokal, nationell och europeisk nivå, som arbetsgivare och företagsledare, på ledande poster i fackföreningar och inom tredje sektorn.

1.19. Dessa olika faktorer leder ofta till social marginalisering och fattigdom. Därför anges funktionshindrade i EU:s strategi mot social utslagning och fattigdom som en av

riskgrupperna. I en nyligen publicerad rapport<sup>(2)</sup> som framställs vid universitetet i Aten i samarbete med flera europeiska organisationer för funktionshindrade och under överinseende av Europeiskt handikappforum analyseras de olika faktorer som leder till exklusion av funktionshindrade. De huvudfaktorer som studien tar fram är obefintlig eller otillräcklig tillgång till den sociala miljön och dess tjänster, brist på arbetstillfällen, brist på adekvat utbildning, stigmatisering samt otillräcklig kompensation för de extra kostnader som funktionshindret medför. Rapporten visar också hur diskrimineringen av funktionshindrade leder till social utestängning och fattigdom.

1.20. De funktionshindrade är en mycket heterogen grupp, vilket handikappolitiken måste beakta. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt personer med komplexa stödbehov som inte kan företräda sig själva och som kräver tjänster utformade i samarbete och samråd med föräldrar eller vårdare.

1.21. På förslag från Mexikos regering godkände FN:s tredje kommitté vid sitt sammanträde i november 2001 inrättandet av en tillfällig kommitté som skall studera möjligheterna att ta fram en FN-konvention om de funktionshindrades rättigheter. Den tillfälliga kommittén skall sammanträda för första gången före hösten 2002.

1.22. I sitt yttrande om Europeiska handikappåret av den 17 oktober 2001 anmodade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommissionen att bl.a. presentera ett förslag till ett direktiv om likabehandling och icke-diskriminering på grund av funktionshinder i linje med det nyligen antagna direktivet om ras och etniskt ursprung. I yttrandet föreslogs också ett särskilt handlingsprogram när det gäller funktionshinder som skulle finansiera en öppen samordningsmetod i fråga om handikappolitiken. Det fanns också ett förslag om att utarbeta ett yttrande på eget initiativ under 2002 som ett bidrag till planeringen av Europeiska handikappåret 2003.

## 2. Allmänna synpunkter

2.1. Europeiska handikappåret 2003 innebär en unik möjlighet att föra fram handikappfrågorna inom EU. Året bör ses

<sup>(1)</sup> "Ressources, services, temps: trois éléments inséparables d'une politique familiale" (Resurser, tjänster och tid – tre nödvändiga beståndsdelar i familjepolitiken) Coface Handicap, april 2001.

<sup>(2)</sup> "Disability and social exclusion in the European Union: time for change, tools for change", en rapport framställd av 8 handikapporganisationer vid universitetet i Aten under överinseende av Europeiskt handikappforum.



som en inledning till en process som kommer att fortsätta under lång tid.

2.2. Offentliga myndigheter på alla nivåer, från EU-institutioner till lokala myndigheter, bör föregå med gott exempel i denna process.

2.3. Om året skall bli en framgång måste alla aktörer engagera sig aktivt på alla nivåer och upprätta långsiktiga partnerskap.

2.4. Handikappolitiken är huvudsakligen en nationell fråga. Olika EU-initiativ påverkar i ökande utsträckning den nationella politiken, antingen genom direktiv eller genom användningen av den öppna samordningsmetoden som särskilt gäller funktionshindrade. I framtiden måste därför handikappolitiken ta hänsyn till hur EU-politiken och den nationella politiken kompletterar varandra och naturligtvis till de regionala och lokala myndigheternas ökande befogenheter.

2.5. Alla åtgärder som syftar till att förbättra villkoren för funktionshindrade innebär ett bättre samhälle. Om tjänster utformas så att de blir tillgängliga för funktionshindrade kommer de också att vara tillgängliga för alla medborgare, särskilt äldre.

2.6. En stor majoritet av de funktionshindrade är medlemmar och anslutna till någon handikapporganisation som har skapats för att värna deras rättigheter. Dessa organisationer finns på alla nivåer: lokal, regional, nationell och internationell nivå. Alla de åtgärder som vidtas under Europeiska handikappåret 2003 bör ske i samarbete med någon handikapporganisation. Den tiden är förbi när initiativ togs å de handikappades vägnar utan att de själva deltog aktivt.

2.7. Åtgärderna för att förbättra de funktionshindrades möjligheter att ta del i samhället är av olika slag, och man måste därför kombinera rättsliga initiativ och allmänna kampanjer för att höja medvetenheten.

### 3. Mål att sträva mot under handikappåret

3.1. Under Europeiska handikappåret bör man inleda en process mot att successivt eliminera de hinder som funktionshindrade möter på livets alla områden, särskilt när det gäller

utbildning och tillgång till varor och tjänster. Stöd skall också ges till funktionshindrade och deras familjer så att lika möjligheter verkligen uppnås.

3.2. Vissa av hindren (när det gäller t.ex. miljö och kommunikationer) kan lagstiftas bort, andra (när det gäller t.ex. attityder) kräver medvetandehöjande kampanjer. Alla initiativ kräver dock att alla berörda aktörer engagerar sig och samarbetar. Det finns redan många goda exempel på hur barriärer kan rivas, och detta visar att det är möjligt och ger positiva resultat för alla aktörer.

3.3. En stor majoritet av de funktionshindrade i arbetsför ålder kan och vill arbeta. Om man ökar deras möjligheter att komma in på arbetsmarknaden leder det till högre sysselsättningsgrad för funktionshindrade, vilket är en central beståndsdel i att göra dem delaktiga i samhället. Det nyligen antagna EU-direktivet om likabehandling på arbetsplatsen är ett viktigt bidrag när det gäller att förbättra sysselsättningsnivåerna för de funktionshindrade. Detta behöver dock kompletteras med positiv särbehandling, särskilt genom stöd till arbetsgivare som anställer funktionshindrade, inklusive små och medelstora företag som kan ha särskilt stor nytta av sådana incitament. Funktionshindrade bör även få finansiella incitament för att bli egenföretagare. Man måste se till att passiva åtgärder inte motverkar integreringen av funktionshindrade på arbetsmarknaden. Därför måste de förmåner som täcker de extra kostnader som funktionshindret ger upphov till finnas kvar också när den funktionshindrade kommer in på arbetsmarknaden, och den funktionshindrade måste garanteras att han/hon återfår alla tidigare bidrag och förmåner om han/hon inte kan stanna kvar på arbetsmarknaden.

3.4. EU:s arbetskraftsundersökning kommer för år 2002 att innehålla en avdelning som rör funktionshinder. Därmed kommer det för första gången att finnas jämförbar statistik för sysselsättningsnivåerna för funktionshindrade.

3.5. Arbetsmarknadsparternas roll är central. Det finns många exempel på goda metoder bland arbetsgivare, i fråga om både att anställa funktionshindrade och att utforma varor och tjänster så att de blir tillgängliga. Mer skulle dock kunna göras för att göra dessa exempel kända bland andra arbetsgivare. I Storbritannien finns ett arbetsgivarforum för handikappfrågor<sup>(1)</sup>, vilket är en intressant modell som hittills

(1) "UK Employer's Forum on Disability" är ett nätverk av brittiska arbetsgivare med intresse för handikappfrågor. 22 % av den brittiska arbetskraften är anställd av forumets medlemmar. Forumet ger stöd till arbetsgivare som avser att anställa en funktionshindrad person eller förbättra sina tjänster för funktionshindrade kunder.

inte har några motsvarigheter i de andra medlemsstaterna. Arbetsgivarna bör betrakta detta som en del i näringslivets allmänna engagemang i linje med grönboken om företagens sociala ansvar.

Det sociala samarbetet kan vara ett viktigt redskap för att bekämpa social marginalisering av personer med funktionshinder. Genom att det bildas kooperativ eller andra organ som främjar arbetsmarknadsintegration får funktionshindrade värdighet, blir självständiga och kan integreras helt och fullt i den sociala miljön.

3.6. Fackföreningarnas roll är också viktig i detta avseende, särskilt när det gäller att se till att de funktionshindrade som har anställning kan åtnjuta lika möjligheter också i fråga om befordran inom företaget. De spelar också en viktig roll när det gäller att sprida information om EU:s direktiv om likabehandling på arbetsplatsen. Slutligen spelar välgörenhetsorganisationer och stiftelser som erbjuder de funktionshindrade sociala tjänster och arbetstillfällen en mycket viktig roll.

3.7. En viktig dimension i sysselsättningspolitiken för funktionshindrade är frågan om i hur stor utsträckning de funktionshindrade stannar kvar på arbetsmarknaden. Detta behandlas i en nyligen genomförd studie från OECD/ILO<sup>(1)</sup> och även i de senaste initiativen från Europeiska arbetsmiljöbyrån. De flesta funktionshindrade får sitt handikapp i arbetsför ålder, men otillräckliga satsningar görs för att hålla dem kvar på arbetsmarknaden. Det finns flera olika intressanta modeller när det gäller att få funktionshindrade att stanna kvar på arbetsmarknaden, bl. a. i Sverige och i Storbritannien<sup>(2)</sup>. En viktig beståndsdel i politiken för att få funktionshindrade att stanna kvar på arbetsmarknaden är att förbindelserna upprätthålls mellan den funktionshindrade och arbetsgivaren. Socialförsäkringssystemets sätt att fungera har förstas stort inflytande i detta avseende. Funktionshindrade måste få full

tillgång till livslångt lärande, och initiativ på området som kommissionens meddelande<sup>(3)</sup> om livslångt lärande måste beakta de funktionshindrade.

3.8. Utbildning är för funktionshindrade liksom för alla andra medborgare av central betydelse för möjligheterna till anställning och socialt deltagande i allmänhet. När det gäller utbildning för funktionshindrade barn bör huvudregeln vara integration i det vanliga skolsystemet, vilket är till fördel inte bara för de funktionshindrade barnen utan också för dem utan funktionshinder, eftersom de lättare får förståelse för funktionshindrades rättigheter att delta i ett heterogent samhälle. Om integrerad utbildning skall fungera krävs att barn och ungdomar med funktionshinder får det stöd som deras funktionshinder kräver.

3.9. Separat utbildning kan endast anses som det bästa alternativet om beslutet fattas med föräldrarnas och det funktionshindrade barnets samtycke. Särskolor måste säkerställa möjligheterna att erbjuda en utbildning som är likvärdig med vanliga skolors. Särskolor måste utvärderas regelbundet.

3.10. Europeiska handikappåret 2003 bör i synnerhet innebära framsteg för de funktionshindrade som löper störst risk för marginalisering och för dem som riskerar att utsättas för diskriminering på flera grunder, nämligen funktionshindrade kvinnor och personer ur etniska minoriteter. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot personer med komplexa stödbehov och deras familjer och vårdare. Stödstrukturer bör upprättas så att de får tillgång till hela spektrumet av mänskliga rättigheter.

3.11. På senare tid har vissa framsteg gjorts i fråga om socialpolitik, transport och informationssamhället, där de senaste initiativen tar hänsyn till funktionshindrade. Det är dock inte fallet på många andra områden, vilket visar att integreringen av de funktionshindrades perspektiv måste stärkas.

3.12. Särskilda satsningar måste göras för att integrera handikapperspektivet inom all relevant EU-politik. Sådana satsningar måste ske under handikappåret 2003, men de måste också fortsätta under åren framöver. De funktionshindrade är visserligen inte formellt utestängda från något område, men bristen på synlighet gör att de är utestängda i praktiken. Det behövs därför hänvisningar till de funktionshindrade inom alla relevanta initiativ, och förändringar kan behöva göras så att de funktionshindrade kan dra nytta av och bidra till dessa initiativ.

(1) "International survey project on strategies for the retention and inclusion to employment of disabled people" av Patricia Thornton, enheten för socialpolitisk forskning, University of York.

(2) The Royal National Institute for the Blind (RNIB) i Storbritannien har lagt fram ett förslag om "handikappedighet" som för närvarande granskas. Tanken är att det skall likna föräldraledighet, så att en person som har drabbats av funktionshinder skall kunna lämna sitt arbete en viss tid för att kunna få nödvändig rehabilitering och sedan återgå till att arbeta inom samma företag.

(3) Meddelande från kommissionen: "Att förverkliga det europeiska området för livslångt lärande" (KOM(2001) 678 slutlig).

3.13. De EU-initiativ där särskild uppmärksamhet bör ägnas åt de funktionshindrade är bl.a. EU:s konsumentpolitik, EU:s initiativ om mänskliga rättigheter, EU:s handlingsprogram för de unga, EU:s program och initiativ på utbildningsområdet (Sokrates, Comenius, Leonardo da Vinci), EU:s program för kultur och medier, EU:s aktiviteter inom idrottsområdet, särskilt med tanke på det planerade Europeiska året för utbildning genom idrott 2004.

3.14. Personer med funktionshinder och deras föräldrar och företrädare måste engageras i de olika EU-processer som berör den öppna samordningsmetoden, vilket är fallet när det gäller utbildning, ungdomsfrågor och pensioner. Detta kan bara uppnås om EU-institutionerna och medlemsstaterna engagerar sig aktivt och ser till att handikappfrågorna förs fram och att representativa handikapporganisationer engageras i detta arbete. När statistiska indikatorer har fastställts som stöd i processen måste de ge information om de funktionshindrades situation

3.15. Handikappolitiken är huvudsakligen en nationell fråga. Även om funktionshinder nämns i den europeiska sysselsättningsstrategin och i EU:s strategi mot social utslagning och fattigdom varierar det stort mellan medlemsstaterna hur stort utrymme frågan får. Därför är situationen mycket olika i olika medlemsstater. Detta är synd, eftersom medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning kan dra nytta av möjligheterna att utbyta politiska erfarenheter och goda metoder. Det råder en allmän brist på indikatorer och data när det gäller de funktionshindrades situation som gör att det är nästan omöjligt att jämföra effektiviteten i de olika nationella åtgärderna.

3.16. Europeiska handikappåret bör resultera i större utbyte mellan medlemsstaterna och kandidatländerna när det gäller nationell handikappolitik.

3.17. Funktionshindrade bör ha samma tillgång till samma tjänster som alla andra medborgare. Detta innebär att deras behov måste beaktas tidigt på planeringsstadiet, inbegripet planeringsbeslut som rör offentliga platser som restauranger, biografier, teatrar, skolor, universitet, köpcentra, museer, parker och idrottsanläggningar. Att inte säkerställa tillgång till dessa tjänster för funktionshindrade innebär en kränkning av grundläggande mänskliga rättigheter och det innebär dessutom, från

ekonomisk synpunkt, att företagen förlorar en stor del av sina potentiella kunder. Konsumentorganisationerna har en viktig funktion när det gäller att stödja detta arbete så att det kan förverkligas. Ett tydligt exempel finns i den undersökning som en spansk konsumentorganisation har genomfört. Enligt den var 50 % av de offentliga platserna inte tillgängliga för funktionshindrade.

3.18. De funktionshindrade har, precis som andra medborgare, rätt att vara aktiva medlemmar i samhället och i olika organisationer, däribland politiska partier, yrkesorganisationer, religiösa samfund, idrottsklubbar, miljöorganisationer och andra sammanslutningar. Alla dessa organisationer måste organiseras på så sätt att funktionshindrade kan delta.

3.19. Bilden av de funktionshindrade i medierna måste förbättras. Information och program måste baseras på ett arbetssätt som erkänner de funktionshindrades rättigheter och som visar på de hinder som de funktionshindrade möter när de vill delta i samhället.

3.20. Europeiska handikappåret 2003 bör inte vara begränsat till de funktionshindrade som bor inom EU, utan också sträva efter att gynna funktionshindrade i kandidatländerna där situationen för de handikappade ofta är värre än inom EU. Dessutom skulle det gynna även funktionshindrade i utvecklingsländerna om Europeiska handikappåret leder till ökad synlighet för de funktionshindrade i EU:s politik för utveckling och samarbete.

3.21. De funktionshindrades rättigheter att via sina representativa organisationer delta i beslutsprocessen bör stärkas under handikappåret inom ramen för det övergripande initiativet för att främja en strukturerad civil dialog på EU-nivå. Detta är också till direkt fördel för beslutsfattarna, som inte alltid är medvetna om hur politiken skall utformas för att täcka in även funktionshindrade. Arbetsgången för utarbetandet av detta yttrande kan utgöra ett exempel på god praxis i detta avseende: En offentlig hearing anordnades med företrädare för olika handikapporganisationer för att deras synpunkter skulle komma fram. Därmed skapades en bättre förståelse för handikapprörelsens situation och huvudkrav och för de olikheter som finns inom rörelsen.

#### 4. Konkreta förslag

4.1. Med tanke på de mål som ställdes upp i föregående avsnitt anser Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att följande förslag skulle utgöra ett användbart bidrag till arbetet med att uppnå målen.

4.2. Ett handlingsprogram för handikappfrågor bör fastställas på EU-nivå. De främsta målen skulle vara följande:

- a) Stöd till integreringen av handikapperspektivet i all relevant EU-politik genom en förstärkning av nuvarande samråd, genom övervakningsmekanismer och genom att främja medvetenheten om handikappfrågorna bland centrala beslutsfattare med inriktning på de funktionshindrades möjligheter.
- b) Stöd till inrättandet av en öppen samordningsmetod inom handikappområdet, baserad på gemensamma resultatindikatorer som skulle göra det möjligt att övervaka framstegen i fråga om de funktionshindrades integrering i samhället. Metoden skulle inbegripa alla för handikappolitiken relevanta områden, t.ex. utbildning, yrkesutbildning, livslångt lärande, sysselsättning, transport, informationssamhället, bidragssystem, tjänster för personer med komplexa stödbehov och deras familjer. Exempel på goda metoder inom dessa områden måste spridas så att erfarenheter utbyts. Den öppna samordningsmetoden när det gäller handikappolitiken skulle vara till nytta för alla medlemsstater och särskilt för de länder som skall ansluta sig till Europeiska unionen inom en snar framtid.
- c) Deltagande från representativa handikapporganisationer i den civila dialogen på EU-nivå bör säkerställas och stärkas, bl.a. genom tillräcklig finansiering och lämpliga samrådsstrukturer.
- d) Organisationer och stiftelser som sysslar med välgörenhet bör engageras i den mån de erbjuder sociala tjänster för funktionshindrade.

4.3. Ett EU-direktiv med utgångspunkt i artikel 13 bör antas i syfte att undanröja de befintliga hindren och förebygga nya hinder och som ett bidrag till Europeiska handikappåret för att föra fram de funktionshindrades krav på dagordningen. Direktivet bör förbjuda diskriminering av funktionshindrade inom alla områden, inklusive utbildning och tillgång till varor och tjänster som erbjuds allmänheten, däribland bostäder. I

direktivet bör anges rimliga tidsgränser för hur den nuvarande otillgängliga infrastrukturen successivt skall göras tillgänglig. Lämpliga tillämpningsmekanismer bör också planeras, t.ex. ett oberoende övervakningsorgan i varje medlemsstat med uppgift att övervaka direktivets tillämpning på nationell nivå.

4.4. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill lägga fram följande förslag för att öka sysselsättningsgraden för funktionshindrade:

- a) EU:s medlemsstater bör se till att EU:s direktiv om likabehandling på arbetsplatsen genomförs snabbt och korrekt.
- b) Kommissionen bör föreslå (och medlemsstaterna bör godta förslaget) en stärkning av nuvarande riktlinje 7 i sysselsättningsriktlinjerna som rör funktionshindrade genom att uppmana medlemsstaterna att ställa upp konkreta mål för sysselsättningen bland funktionshindrade och framhålla de stödsystem som finns för arbetsgivare som anställer funktionshindrade. Sådana stödsystem bör göras mer allmänt kända bland arbetsgivare och funktionshindrade och mer lättillgängliga.
- c) Arbetsmarknadsparterna på EU-nivå bör se om det går att använda EU:s strukturer för den sociala dialogen för att föreslå nya initiativ när det gäller sysselsättning för funktionshindrade, inklusive frågan om hur de skall fås att stanna på arbetsmarknaden.
- d) EU:s direktiv om offentlig upphandling bör göra det möjligt för offentliga myndigheter att ta med anställning av funktionshindrade bland tilldelningskriterierna och att vid behov begära att produkter och tjänster skall utformas så att de blir tillgängliga för funktionshindrade. Detta ligger i linje med vad Europaparlamentet nyligen beslutade vid första behandlingen av ärendet.
- e) Nationella och europeiska nätverk skulle kunna inrättas för arbetsgivare och fackföreningar som är engagerade i frågan om sysselsättning för funktionshindrade.
- f) Resultatet av de olika åtgärderna bör bevakas genom att EU:s arbetskraftsundersökning alltid inbegriper information om de funktionshindrades situation på arbetsmarknaden.

4.5. Den nya öppna samordningsmetoden på utbildningsområdet bör inbegripa funktionshindrade barn och ungdomar som en av de centrala målgrupperna och alla åtgärder och indikatorer bör utformas med tanke på dem. Europeiska handikappdagen 2002 kommer att ägnas åt medvetandehöjande åtgärder och åt att förbereda hela skolsystemet så att det kan delta aktivt i Europeiska handikappåret 2003.

4.6. Nya tekniker (både allmänna tekniker och stödtekniker) kan spela en central roll i arbetet med att undanröja vissa av de hinder som de handikappade möter om utvecklingen av teknikerna sker på rätt sätt. Därför bör handikappfrågan betraktas som övergripande i EU:s kommande sjätte ramprogram för forskning och utveckling, i direktivpaketet om telekommunikationer och tillhandahållandet av tjänster samt den nya handlingsplanen eEuropa 2005. Dessutom bör stödinitiativ riktas mot funktionshindrade. Större satsningar behövs också för att eliminera alla rättsliga och andra hinder som för närvarande står i vägen för inrättandet av en verklig europeisk marknad för stödtekniker och för att på nationell nivå tillhandahålla tillräckligt ekonomiskt stöd för handikappade som har behov av sådana tekniker.

4.7. För att de funktionshindrade skall bli mer synliga i EU:s strategi mot social utslagning och fattigdom måste begreppet funktionshinder delas upp genom de olika indikatorer som kommer att ligga till grund för mätningarna av hur effektiv den nationella politiken är på området. Representativa handikapporganisationer skall engageras i utformning, genomförande och utvärdering av de nationella handlingsplanerna mot social utslagning och fattigdom.

4.8. Kommittén åtar sig att se till att företagsformer som syftar till integration av funktionshindrade i den sociala miljön främjas både på internationell och nationell nivå. Framför allt åtar sig kommittén att stödja och uppmuntra kooperativt företagande och andra sociala organisationer.

4.9. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill arbeta för funktionshindrades mänskliga rättigheter också på global nivå och anser därför att man måste säkerställa att funktionshindrade beaktas i tillräcklig utsträckning i politiken för utvecklingssamarbete på EU-nivå och nationell nivå.

4.10. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén åtar sig att stödja Madridförklaringen och att bidra till de mål som ställs upp i förklaringen och till spridningen av den.

4.11. EESK rekommenderar alla aktörer, offentliga och privata, nationella och europeiska, att i de åtgärder som vidtas under Europeiska handikappåret beakta den nyligen antagna Madridförklaringen som fastställer begreppsramen för året och ger förslag till konkreta åtgärder för olika aktörer. Särskilt massmedier, konsumentorganisationer, ungdomsorganisationer, idrottsföreningar, religiösa samfund, föreningar och andra aktörer bör använda Europeiska handikappåret för att förbättra sina tjänster och arbeta för att funktionshindrade skall kunna använda dem fullt ut och bidra till dem.

4.12. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén åtar sig härmed att integrera handikapperspektivet i sitt arbete och att beakta de funktionshindrades intressen, rättigheter och skyldigheter i alla yttranden, och att i relevanta fall särskilt hänvisa till de funktionshindrades situation i dessa yttranden. Det bör framställas ett dokument som påminnelse för föredragandena i frågan med riktlinjer för hur funktionshinder och de funktionshindrade bör beaktas, med en särskild rekommendation om samråd med representanter för handikapporganisationer. Regelbundna utvärderingar bör göras av hur funktionshinder beaktas i EESK:s olika yttranden.

4.13. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommer att ta aktiv del i utvärderingen av Europeiska handikappåret 2003 för att kunna fortsätta att lägga fram förslag som främjar integreringen av funktionshindrade. Kommittén skall dessutom genomföra periodiska utvärderingar av de framsteg som görs i EU:s handikappolitik.

4.14. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar det förslag som lades fram av FN:s särskilda föredragande om funktionshinder och som antogs av FN:s kommitté för social utveckling om att stärka FN:s standardregler och att behålla det nuvarande övervakningssystemet. Dessutom stöder EESK initiativet att inleda en process för att fastställa en FN-konvention om funktionshindrades rättigheter. Initiativet har godkänts av Förenta Nationerna och skulle innebära att de funktionshindrade helt och hållet omfattas av de aktuella internationella konventionerna.

4.15. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommer att beakta föreliggande yttrande i sitt arbete i konventet för Europas framtid.

4.16. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén skall sprida detta yttrande till alla relevanta handikapporganisationer på europeisk och nationell nivå.

Bryssel den 17 juli 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 253/2000/EG om att inrätta den andra etappen av gemenskapens åtgärdsprogram för utbildning 'Sokrates'"**

*(KOM(2002) 193 slutlig – 2002/0101 COD)*

*(2002/C 241/18)*

I enlighet med artikel 198 i EG-fördraget beslutade rådet den 7 juni 2002 att 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 den 20 juni 2002. Föredragande var Giannino Bernabei.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande.

## 1. Inledning

1.1. Sokrates-programmet grundar sig på artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget, där det föreskrivs att gemenskapen skall bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna via en hel rad åtgärder, däribland rörlighet, informationsutbyte och undervisning i unionens språk och genom att främja fortbildning för unionens samtliga medborgare.

1.2. Gemenskapen stöder och kompletterar medlemsstaternas insatser på utbildningsområdet samtidigt som man respekterar ländernas ansvar för undervisningens innehåll och de nationella utbildningssystemens organisation. Att i hållbarhetens tecken göra EU till världens mest konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomi sattes vid Europeiska rådets möten i Lissabon och Stockholm i centrum för gemenskapens strategi, och vid Europeiska rådet i Barcelona tillerkändes utbildningen

för första gången en alldeles särskild betydelse. Där underströks likaledes dess betydelse för genomförandet av andra mål som yrkesmässig rörlighet och sysselsättning. Vidare framhölls att utbildningen i framtiden kommer att utgöra ett grundläggande och nödvändigt element i det Europeiska bygget <sup>(1)</sup>.

1.3. Vid Europeiska rådet i Barcelona ombads kommissionen särskilt att omedelbart genomföra fem åtgärder: att säkerställa öppenheten när det gäller examensbevis och kvalifikationer, särskilt inom yrkesutbildningen, att underlätta studier i främmande språk, att införa den europeiska dimensionen i medlemsstaternas utbildningssystem, att lansera arbetsprogrammet rörande de mål som det europeiska utbildningssystemen skall uppnå och att inför toppmötet i Sevilla i juni 2002 anta resolutionen om fortbildning.

<sup>(1)</sup> Förklaring från det spanska ordförandeskapet vid rådet (utbildning och ungdomsfrågor) den 30 maj 2002.

1.4. Den andra etappen 2000–2006 av Sokrates-programmet, som antogs av Europaparlamentet och rådet den 24 januari 2000 genom beslut nr 253/2000/EG och ett budgetanslag på 1 850 miljoner EUR, överensstämmer helt med denna handlingsplan och fördelas på åtta huvudområden:

- Comenius, skolundervisning.
- Erasmus, högre utbildning.
- Grundtvig, vuxenutbildning och andra utbildningsvägar.
- Lingua, språkundervisning och språkinläring.
- Minerva, utveckling av informations- och kommunikationsteknik inom undervisningen.
- Observation och innovation av utbildningssystemen och utbildningspolitiken.
- Gemensamma insatser tillsammans med övriga europeiska program.
- Kompletterande åtgärder för upplysning och information, administrativa förbättringar och övergripande prioriteringar som främjandet av lika möjligheter och interkulturell utbildning.

1.5. Kommittén har i ett eget yttrande<sup>(1)</sup> haft möjlighet att uttala sig om andra etappen av Sokrates-programmet. I det yttrandet framhöll EESK sitt stöd till programmets målsättning, och kommissionen skall senast den 30 juni 2004 lägga fram en delrapport för rådet, parlamentet, Europeiska och sociala kommittén och Regionkommittén, där programmets genomförande utvärderas.

1.6. Europaparlamentet antog den 28 februari 2002 ett betänkande och en resolution om genomförandet av Sokrates-programmet<sup>(2)</sup> i enlighet med parlamentets rätt och skyldighet att bevaka att utgifterna förvaltas så effektivt som möjligt och i enlighet med målen. I dokumenten avslöjades strukturella problem, bristfällig samordning med andra program, omständliga förfaranden, krånglig och tungrodd byråkrati, dålig programinformation, dålig resultatspridning samt bristfällig över-

vakning och utvärdering. Parlamentet efterlyste bättre samordning, rationalisering och förenkling av förfarandena, tydliga avtal med de nationella kontoren samt bättre övervakning och kontroll utan att komplicera genomförandet av programmet.

1.7. Revisionsrätten å sin sida lade den 12 mars 2002 fram en särskild rapport<sup>(3)</sup> där man framhåller följande: brister i utformningen som gör uppbyggnaden komplex, den heterogena samlingen av 38 planerade åtgärder, ett försvårat samarbete mellan medlemsstaterna, svår utvärdering beroende på osäkra kriterier och parametrar, otillräcklig ram för samordning med övriga gemenskapsprogram. Revisionsrätten kunde också konstatera brister i förvaltningen, både i den decentraliserade förvaltningen inom byrån för tekniskt stöd och i den centraliserade inom de nationella kontoren. Detta beror på bristande status, brist på medel och frånvaron av en rättslig ram för fastställande av ansvarsfördelningen. Slutligen fann revisionsrätten brister i utvärderingsrapporterna, och effekten av dem kan enligt revisionsrätten ifrågasättas.

1.8. I sitt svar till revisionsrätten betonade kommissionen att man måste förstå den spänning som finns mellan de krav som ställs på en samvetsgrann förvaltning och behovet av användarvänliga och smidiga metoder, där man tar hänsyn till proportionalitetsprincipen i relation till de små belopp som beviljas och kraven på en förenkling av tillgängligheten och förvaltningen av ett program som omfattar 70 miljoner ungdomar som undervisas av över 4,5 miljoner lärare, omkring 12 miljoner studenter som läser vid över 5 000 högskolor och miljoner vuxna som studerar på hel- eller deltid inte bara i unionen utan också i kandidatländerna.

1.9. För det nya programmet Sokrates II har en ram fastställts som omfattar ett antal indikatorer, en tidsplan och bestämmelser som rör standardiseringen och utformningen av de nationella rapporterna som skall lämnas senast i slutet av 2003 för att underlätta en jämförelse av uppgifterna. Man har i högre grad anlitat nätverk av nationella kontor och antagit bestämmelser för ansvarsfördelningen. Man har i mindre grad anlitat kontoret för tekniskt bistånd i väntan på ett genomförandeorgan. Krav har framförts på en viss flexibilitet i genomförandet samt förenkling av rutiner, kontroll och uppföljning.

<sup>(1)</sup> EGT C 410, 30.12.1998.

<sup>(2)</sup> A5 0021/2002.

<sup>(3)</sup> Särskild rapport nr 2/2002 om gemenskapens åtgärdsprogram Sokrates och Ungdom för Europa av den 12.3.2002.

1.10. Förslaget till beslut som behandlas i detta yttrande har också som mål att minska de administrativa bördorna som är oproportionerligt stora i förhållande till de små belopp det handlar om – i genomsnitt 3 315 EUR per projekt under år 2000 – och att minska den avskräckande effekten vad gäller mindre institutioner som primärskolor. Samtidigt lever man upp till Europaparlamentets och rådets beslut nr 253/2000/EG, där det föreskrivs att bidragen till projekten i regel inte skall överstiga 75 % av de totala projektkostnaderna.

## 2. Kommissionens förslag

2.1. Med förslaget ämnar kommissionen ändra lagstiftningen rörande andra etappen av Sokrates-programmet för att införa större flexibilitet i fråga om samfinansiering som överstiger de 75 % som fastställs i denna nya lagstiftning.

2.2. I enlighet med principerna om förenkling och proportionalitet och med det åtagande som kommissionen gjort i denna riktning i vitboken "Reformen av kommissionen<sup>(1)</sup>" anser kommissionen att man inte bör tillämpa "ett nytt krav på att de institutioner som deltar i projekt inom den decentraliserade verksamheten i programmet skall redovisa kostnaderna för den personal de anställer för genomförandet av verksamheten, endast för att visa att EU-bidraget i regel inte överstiger 75 % av de totala projektkostnaderna".

2.3. Kommissionen föreslår därför att första stycket i punkt B.2 i avsnitt IV i beslut nr 253/2000/EG skall ändras för att möjliggöra en lämplig flexibilitet i tillämpningen av kravet på samfinansiering.

2.4. I det sammanhanget gör slopandet av det särskilda kravet på bidragsmottagarna att styrka en samfinansiering från deras sida på minst 25 % av den totala projektkostnaden att de kan fortsätta att ansöka och rapportera endast på grundval av direkta kostnader utan att därutöver behöva redovisa kostnader för den personal som de behöver anställa för att genomföra projektet i fråga.

2.5. Enligt kommissionens förslag är ändringen bara av teknisk karaktär. Den inverkar varken på finansieringen eller personalresurserna, och innebär heller inte någon avvikelser från den princip som anges i de nya finansiella bestämmelserna

för Sokrates II om att bidraget från gemenskapen skall underordnas samfinansieringen av projektet, som i varje fall skulle tillgodoses genom att bidragsmottagarens personal deltar i projektets genomförande.

## 3. Kommentarer

3.1. Kommittén stöder kommissionens förslag i så måtto att detta å ena sidan eftersträvar en rättvis jämvikt mellan den grundläggande principen för samfinansiering – enligt vilken de som föreslår ett projekt på ett aktivt och ansvarsfullt sätt bidrar genom sin personal och verksamhet parallellt med gemenskapsbidraget – och å den andra syftar till en nödvändig förenkling och avbyråkratisering samt samverkans effekter som bör känneteckna en åtgärd vars mål är att skapa kvalificerade mänskliga resurser och stärka Europasamarbetet på utbildningsområdet i enlighet med Lissabonstrategin och de mål som fastställdes i Stockholm och vid Europeiska rådet i Barcelona i mars 2002.

3.2. Kommittén välkomnar således förslaget till teknisk ändring rörande det finansiella stödet till projekten inom programmet, men anser att de olika aspekterna av frågorna i Europaparlamentets resolution av den 28 februari 2002 och Revisionsrättens särskilda rapport nr 2/2002 av den 12 mars 2002 förblir obesvarade och förtjänar att studeras ytterligare och att finna sin lösning.

3.3. Utöver den behövliga översynen vad gäller den positiva tillämpningen av principerna om förenkling och proportionalitet i samfinansieringen skulle man även behöva studera följande frågor:

— Att garantera enhetlighet, samordning och öppenhet i alla omfattande och komplexa decentraliserade projekt i ett Europa med 25–28 medlemsstater.

— Att förbättra informationen om och spridningen av resultaten även via lämpliga informationsnät, och utveckling av systemet för informationshantering, "Symmetri".

— Att införa bättre samordning med de övriga gemenskapsprogrammen särskilt i syfte att skapa ett europeiskt område för utbildning och forskningsverksamhet genom

(1) KOM(2000) 200 slutlig/2.



- att verka för en utveckling av de gemensamma insatser som planerats men ännu inte inletts.
- Att säkerställa en effektiv funktion av den nya ramen för indikatorer, standardisering och jämförelse av uppgifterna, uppföljning och kontroll som skall leda till en adekvat utvärdering av effekten och till ett bättre utnyttjande av och bättre riktlinjer för åtgärderna inom Sokrates-programmet, utan att detta på ett onödigt och menligt vis blir en "administrativ hämsko" för bidragsmottagarna.
- Att ytterligare rationalisera och påskynda förfarandena, framför allt vad gäller utbetalningen av de ofta mycket blygsamma beloppen.
- 3.4. Kommittén rekommenderar därför kommissionen att ägna vederbörlig uppmärksamhet åt dessa frågor och att införa lämpliga åtgärder på området inom ramen för den delrapport rörande utvärderingen av genomförandet av Sokrates II som kommissionen skall lägga fram för Europeiska ekonomiska och sociala kommittén senast den 30 juni 2004.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen – Anpassning till förändringar i arbetsliv och samhälle: en ny arbetsmiljöstrategi för gemenskapen 2002–2006"**

(KOM(2002) 118 slutlig)

(2002/C 241/19)

Den 11 mars 2002 beslöt kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 20 juni 2002. Föredragande var Thomas Ety.

Vid sin 392:a plenarsession (sammanträdet den 17–18 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 123 röster för, 0 röster emot och 5 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Kommissionens meddelande kommer efter en period på flera år utan särskilt mycket strategiskt tänkande i fråga om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Under den perioden har arbetslivet förändrats i stor utsträckning och nya problem som behöver lösas snabbt har dykt upp inom EU.

1.2. Dessutom innebär den kommande utvidgningen av EU en mängd utmaningar på arbetsmiljöområdet som måste hanteras systematiskt och med tanke på framtiden.

1.3. Kommissionen har utarbetat meddelandet i nära samråd med alla berörda parter. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har deltagit i processen genom sitt förberedande yttrande från juli 2001, utarbetat efter en förfrågan från kommissionsledamot Anna Diamantopoulou i december 2000 <sup>(1)</sup>.

1.4. I föreliggande yttrande avser inte kommittén upprepa vad som sades i yttrandet från juli 2001 eftersom kommissionen redan har tagit hänsyn till de ståndpunkterna.

---

<sup>(1)</sup> Förberedande yttrande, utarbetat på kommissionens begäran, i avvaktan på kommissionens meddelande om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, EGT C 260, 17.9.2001.

## 2. Allmänna synpunkter

2.1. Meddelandet är ett mycket intressant och lovande dokument som innebär en positiv reaktion på många av de synpunkter och förslag som kommittén förde fram i sitt förberedande yttrande. Rent allmänt ger analysdelen en ordentlig grund för förslagen till strategi för 2002–2006. De stora problemen inom arbetsmiljöområdet tas upp. Även om det inte klart framstår hur kommissionen vill hantera de enskilda frågorna ger dokumentet tillräckliga indikationer om vilken typ av åtgärder som planeras.

2.2. Trots dessa positiva drag måste man notera att det som saknas i förslaget till strategi är en handlingsplan.

2.3. Denna brist är oroande. Kommittén sätter den i samband med något som EESK upprepade gånger har uttryckt oro för i sina yttranden de senaste åren, nämligen bristen på resurser (både när det gäller personal och ekonomiska medel i kommissionens avdelningar). Kommittén beklagar att dess oro åter har lämnats helt utan avseende och fruktar att kommissionens tystnad i frågan kommer att underminera trovärdigheten när det gäller meddelandets operativa delar.

2.4. För tio år sedan hade direktoratet för folkhälsa och hälsa och säkerhet på arbetsplatsen fyra enheter som arbetade med arbetsmiljöfrågor och en som arbetade med folkhälsa. I samband med de förändringar som genomfördes 1993–1994 ändrades balansen inom direktoratet så att det fanns tre enheter för folkhälsa och endast två för arbetsmiljöfrågorna. År 1998 skedde ytterligare en bantning på bekostnad av arbetsmiljöfrågorna när verksamheten för folkhälsa respektive arbetsmiljöfrågor officiellt delades. Fyra enheter flyttades till GD Hälsa och konsumentskydd och endast en enhet för arbetsmiljöfrågor blev kvar inom GD Sysselsättning och socialpolitik.

År 1992 arbetade 150 EG-tjänstemän inom direktoratet för folkhälsa och hälsa och säkerhet på arbetsplatsen. Den överväldigande majoriteten av dem (130) arbetade med arbetsmiljöfrågor. I dag består personalen i enheten för arbetsmiljöfrågor inom GD Sysselsättning och socialpolitik av 24 personer: 12 tjänstemän i grad A, 3 tjänstemän i grad B, 6 sekreterare och 3 nationella experter.

Kommittén anser att dessa siffror, som ESK så ofta har uttryckt oro för, talar för sig själva. EESK anmodar kommissionen att granska sakernas tillstånd mot bakgrund av det egna strategidokumentet och kommitténs förberedande yttrande från juli 2001 och dra sådana slutsatser och utarbeta en sådan politik att kommissionens mål för perioden 2002–2006 kan göras rättvisa.

2.5. Kommittén anmodar kommissionen att så snart som möjligt presentera en handlingsplan för hur strategin skall genomföras. Den bör läggas fram inför Rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor. Handlingsplanen bör innehålla detaljerad information om finansiering av alla de olika åtgärder som nämns i meddelandet. Parlamentet anmodas att särskilt uppmärksamma denna fråga.

## 3. Särskilda kommentarer

3.1. Kommittén har med stort intresse tagit del av avsnitten om kön och ålder i meddelandets analyserande del. Med ett eller ett par undantag återspeglas emellertid inte dessa centrala punkter i dokumentets åtgärdsinriktade del. De frågor som tas upp kanske inte är så lätta att lagstifta om, men kommissionen bör ta initiativ för att exempelvis höja medvetandegraden eller redovisa välfungerande lösningar (via Arbetsmiljöbyrån i Bilbao). Kommissionen kan också granska och ta initiativ när det gäller ergonomi i förhållande till kön.

3.2. Det siffermaterial som analysen av genusfrågorna bygger på är inte övertygande. I vissa fall verkar de problem som behandlas vara funktionsspecifika snarare än genusspecifika. Detta bör få konsekvenser för de åtgärder som skall vidtas.

3.3. Ytterligare en kritisk kommentar med avseende på analysdelen bör göras i fråga om konsekvenserna av arbetets "kvalitetsbrist" (som tas upp i inledningen till kommissionens text). De siffror som kommissionen anger för följdverkningarna i form av förlust av produktionskapacitet samt kompensationsbetalningar och förmåner förefaller vara alldeles för låga.

3.4. Viktiga inslag i meddelandets åtgärdsinriktade del behandlar de planerade lagstiftningsinsatserna i ergonomiska frågor, särskilt repetitiv stress, och strävan att arbetstagarna och arbetsgivarna skall delta i kampen mot stress.

3.4.1. Direktivet om bildskärmsarbete (90/270/EEG) är inget lämpligt instrument för kompletterande åtgärder mot skador av repetitiv stress, eftersom det finns många fler sådana riskfaktorer som inte är kopplade till arbete vid en bildskärm. Kommittén anser att huvudproblemet med bildskärmsdirektivet ligger i hur det tillämpas i praktiken, särskilt vad gäller artikel 3 om "arbetsplatsanalyser" och artikel 7 om pauser och minskad belastning i det dagliga bildskärmsarbetet. Kommittén förordar också ändringar i direktivet om manuell hantering av laster (90/269/EEG), särskilt när det gäller repetitiv hantering av mindre laster. Generellt återkommer kommittén till det som tidigare sagts i yttrandet från juli 2001 om vad som skall göras innan beslut fattas om ändringar av gällande lagstiftning (nationella rapporter som väger in synpunkter från arbetsgivarorganisationer och fackförbund; en sammanfattande kommissionsrapport på grundval av dessa rapporter; samt samråd med ACSHH, Advisory Committee on Safety, Hygiene and Health Protection at Work, om denna rapport).

3.5. Förslaget avseende stress är värdefullt. Man måste sätta en klar tidsgräns för slutsatserna från samråden med arbetsmarknadens parter, som inleds senare i år. Kommittén hänvisar också till sina kommentarer om psykosociala riskfaktorer i yttrandet från juli 2001.

3.6. Det är intressant att se hur kommissionen tänker sig att främja välbefinnande på arbetsplatsen. Det handlar verkligen om att låta detta genomsyra alla politikområden. Samma sak kan sägas beträffande trakasserier och mobbning på arbetsplatsen, där åtgärderna inte bör begränsas till området för hälsa och säkerhet, utan vidgas till sysselsättnings- och diskrimineringspolitiken. Olika former av våld som anställda allt oftare möter i arbetet bör också beaktas (det kan gälla våld från patienters, klienters och kunders sida, inom både den offentliga och den privata sektorn).

3.7. Kommissionen bör göra mer i fråga om åtgärder för att anpassa arbetsmiljön till att (åter)integrera (fysiskt och mentalt) funktionshindrade personer i arbetsmarknaden. Företagen bör få incitament och stöd att göra "skäliga anpassningar" av arbetsplatser och utrustning i linje med direktivet om lika möjligheter från 2000. Härvid får de mentalt funktionshindrade icke glömmas bort. Med tanke på att 2003 är handikappåret

bör EU bidra genom att utbilda specialister från frivilligorganisationer som företräder de funktionshindrades intressen. Dessa skulle tillsammans med arbetsgivare och fackföreningar bidra i avsevärd grad till utbytet av välfungerande modeller inom EU.

3.8. Ett viktigt inslag i kommitténs förberedande yttrande var förslaget om öppen samordning som ett sätt att utveckla en ny modell för att i praktiken förbättra hälsa och säkerhet på arbetsplatsen<sup>(1)</sup>. Det är välkommet att kommissionen erkänner betydelsen av det föreslagna, nyskapande synsättet. Vi hade gärna sett ännu starkare stöd för detta. Medlemsstaterna skall inte bara uppmuntras utan förväntas komma fram till gemensamma preciserade mål för minskning av arbetsrelaterade olyckor och sjukdomar. Utöver kommitténs tidigare förslag vill kommissionen kanske studera insatserna för att ställa upp målsättningar per sektor (vilket gjorts i exempelvis Nederländerna och Storbritannien) och regionala mål (t.ex. i Italien och Spanien). Det sistnämnda skulle kunna vara en intressant fråga att rådfråga Regionkommittén om.

3.9. Det är en besvikelse att iakttäta den relativt bristande uppmärksamhet som ägnas de små och medelstora företagen. I detta sammanhang upprepar vi våra förslag i anslutning till "mjuk" lagstiftning och andra åtgärder i kommitténs förberedande yttrande<sup>(2)</sup>. I detta sammanhang bör kommissionen också ta upp förnyat studium av tillämpningen av arbetstagarnas ansvar för hälso- och säkerhetsförhållanden i småföretag, och det exempel som ges med en ambulering eller regional hälso- och säkerhetsföreträdare (i Sverige och Finland).

3.10. Det sägs ingenting i meddelandet om erkännande av arbetsrelaterade sjukdomar. Här finns det stort behov av förbättringar. Kommittén erinrar om diskussionen vid Internationella arbetskonferensen i juni 2002 om registrering och rapportering av arbetsplatsolyckor och yrkessjukdomar, och vi hoppas att samarbetet med ILO inspirerar kommissionen till att ta nya initiativ i fråga om att uppmärksamma arbetsrelaterade sjukdomar inom EU.

3.11. Utöver det som kommittén har sagt om Eurostat i yttrandet från juli 2001 understryker detta vikten av att harmonisera statistiken om arbetsrelaterade olyckor och sjukdomar. Dagens skillnader i uppläggning leder till en helt förvrängd bild av verkligheten i de olika medlemsstaterna.

<sup>(1)</sup> EGT C 260, 17.9.2001, punkt 3.3.2.

<sup>(2)</sup> EGT C 260, 17.9.2001, punkt 3.2.

3.12. Beträffande Arbetsmiljöbyrån i Bilbao skulle kommittén vilja stödja kommissionens idé om att inrätta ett "riskobservatorium". Det är emellertid viktigt att man i denna nya funktion inom byrån särskilt uppmärksammar bedömningen av nya risker. Kommissionen måste klargöra vad som exakt menas med begreppet "riskobservatorium". Kommittén anser att seriöst arbete med nya risker och bedömning av nya risker kan bli en uppgift som byrån inte kan åta sig utan extra anslag.

3.13. Det är synd att det sägs mycket lite i meddelandet om Dublinstiftelsen. I anslutning till det som sagts om betydelsen av att uppmärksamma nya risker (till exempel för att främja en förebyggandekultur) vill kommittén framhålla stiftelsens viktiga enkät om arbetsvillkor (sedan 1990). Kommittén räknar med att samförståndsavtalet och de regelbundna kontakterna mellan Bilbaobyrån och Dublinstiftelsen kommer att bidra till

att undvika dubbelarbete och till att stimulera "korsbefrukning".

3.14. En sista aspekt som inte tas upp i kommitténs förberedande yttrande, men som verkligen är betydelsefull, är den offentliga upphandlingen. Kommittén rekommenderar starkt att kommissionen ser till att den egna upphandlingspolitiken innefattar en hälso- och säkerhetsklausul. Detta bör ske utan att de byråkratiska bördorna för små och medelstora företag blir alltför stora, med tanke på att det inte finns några skäl att undanta små och medelstora företag från lagstiftning i hälso- och säkerhetsfrågor utan att allt måste göras för att hjälpa dem att följa lagstiftningen och främja hälsa och säkerhet på arbetsplatsen <sup>(1)</sup>. Kontrakt bör bara tilldelas entreprenörer som har och följer en skälig säkerhets- och hälsopolicy.

<sup>(1)</sup> EGT C 260, 17.9.2001, punkt 3.2.2.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om resultatavla för genomförandet av den socialpolitiska dagordningen”**

(KOM(2002) 89 slutlig)

(2002/C 241/20)

Den 19 februari 2002 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovanstående meddelande.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2002. Föredragande var Jean-Michel Bloch-Lainé och medföredragande var Christóforos Koryfidis.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 127 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

## 1. Inledning

1.1. I samband med att den socialpolitiska dagordningen antogs, underströk parlamentet och rådet betydelsen av att man inför årliga ”resultatavlor” som gör det möjligt att följa upp utvecklingen samt kontrollera olika aktörers engagemang för och bidrag till arbetet med att genomföra dagordningen. En första resultatavla antogs i mars 2001. En andra utarbetades av kommissionen i februari 2002 och antogs vid toppmötet i Barcelona den 14–15 mars 2002. Det är positivt att man påbörjat en regelbunden uppföljning av utvecklingen på området. Samtidigt gäller det att det finns en regelbundenhet i uppföljningen och utvärderingen.

1.2. EESK har redan yttrat sig om själva dagordningen och har självfallet för avsikt att bidra till den översyn som planeras 2003.

1.3. Kommittén har den här gången velat undvika två blindskär: dels att förbigå den andra etappen under tystnad när det handlar om ett successivt förfarande som EESK i så hög grad ställer sig bakom, dels att formulera förhastade kommentarer som bara blir en upprepning. Genomförandet av dagordningen befinner sig i ett tidigt utvecklingsstadium och det var inte nödvändigt att i nästan identiska ordalag återge synpunkter som redan framförts i tidigare samråd.

1.4. Av denna anledning har kommittén – som kommer att utarbeta ett mer detaljerat och grundligt yttrande vid halvtidsöversynen av processen – utarbetat ett kort yttrande i syfte att

- framföra ett antal iakttagelser (II), för att därefter
- formulera ett antal rekommendationer (III).

## 2. Iakttagelser

2.1. Att bedöma ett visst skede av en pågående process är alltid en svår uppgift, eftersom det är vanskligt att skilja långsiktiga tendenser från uppgifter om den aktuella ekonomiska situationen (som för tillfället tyder på en avmattning). I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att det alltid finns ett tidslapp mellan återgång till hög tillväxt och dess effekter på sysselsättningen. Denna fördröjning innebär att man inte får falla för frestelsen att ifrågasätta effektiviteten hos dagordningens sysselsättningsåtgärder. Tvärtom bör de ges en klarare inriktning och en tydligare motivation.

2.2. Det skulle ha varit önskvärt att innehållet i texten hade varit mer hierarkiskt uppbyggt och att kommissionen förutom genomgången av beslutade eller planerade åtgärder hade informerat mer om de verkliga förhållandena och om konkret påvisbara förändringar. Det är viktigt att det inför översynen 2003 finns fler och utförligare uppgifter för en bedömning av den faktiska inverkan av den sociala agendan på medlemsstaternas sociala och ekonomiska strukturer.

2.3. Texten i fråga är emellertid onekligen klar och tydlig. Man tydliggör kontrasterna i periodens resultat, t.ex. följande:

- a. Antalet nya arbetstillfällen har ökat betydligt, men även om det självfallet är för tidigt att veta om de delmål som fastställdes i Stockholm och Lissabon uppnås eller ej kan

man konstatera att det knappast gjorts några framsteg i frågor som rör till exempel äldre arbetstagare.

- b. Antalet nya heltidsarbeten ökar, arbetslösheten minskar, och antalet arbetstillfällen för arbetstagare med låga eller medelhöga kvalifikationer ökar, men strukturella svagheter kvarstår på arbetsmarknaden: löneskillnader mellan kvinnor och män, en fortsatt hög arbetslöshet framför allt bland unga, som har en dubbelt så hög arbetslöshet som genomsnittet, samtidigt som det råder fortsatt stora regionala skillnader när det gäller sysselsättning och arbetslöshet.
- c. Fattigdom och social utslagning är fortfarande mycket utbredd, men storleken på problemen skiljer sig rejält mellan de olika medlemsstaterna.

Texten i resultatavslutningen avslutas med en uppmaning till alla aktörer att ta sitt ansvar och engagera sig, vilket är befogat.

### 3. Rekommendationer

3.1. När detta yttrande utarbetades ville inte EESK återuppta en diskussion om frågor i resultatavslutningen som den redan avslutat samt frågor som den ännu inte påbörjat.

Kommittén vill emellertid påminna om att den har framfört mycket tydliga synpunkter om frågor som rör

- riktlinjerna för sysselsättningspolitiken [Yttrande om "Förslag till rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2002", EGT C 36, 8.2.2002. Yttrande om "Förslag till rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001", EGT C 14, 16.1.2001],
- kvaliteten i arbetet [Yttrande på temat "Förstärkning av kvaliteten i sysselsättnings- och socialpolitik", EGT C 311, 7.11.2001],
- de sociala indikatorerna [Yttrande på temat "Sociala indikatorer", (AC)],
- folkhälsan och arbetsskyddet [Yttrande om "Meddelande från kommissionen – Anpassning till förändringar i arbetsliv och samhälle: en ny arbetsmiljöstrategi för gemenskapen 2002–2006", (AC). Yttrande om "Förslag

till rådets rekommendation om tillämpning på egenföretagare av lagstiftningen om hälsa och säkerhet i arbetet", (AC)],

- pensionerna [Yttrande om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén: Att stödja nationella strategier för trygga och stabila pensioner genom ett integrerat förhållningssätt", EGT C 48, 21.2.2002. "Den ekonomiska tillväxten, skattesystemen och hållbarheten i pensionssystemen i Europeiska unionen", EGT C 48, 21.2.2002 "Avskaffande av skattehinder för tillhandahållande av tjänstepensioner över gränserna", EGT C 36, 8.2.2002],

- styrelseskicket ["Styrelseformerna i EU", (AC)],

- den lokala sysselsättningen [Yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Stärka den lokala dimensionen i den europeiska sysselsättningsstrategin", EGT C 149 21.6.2002],

- sociala allmännyttiga tjänster utan vinstsystem [Yttrande om "Sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte", EGT C 311, 7.11.2001],

- äldre arbetstagare [Yttrande om "Äldre arbetstagare", EGT C 14, 16.1.2001],

- ungdomar [Yttrande om "Europeiska kommissionens vitbok: Nya insatser för Europas ungdom", EGT C 149, 21.6.2002].

3.2. Kommittén vill i detta skede understryka följande synpunkter:

3.2.1. Bekämpandet av fattigdom och social utslagning är numera en viktig del av den europeiska socialpolitiken. I de nationella handlingsplanerna för social integration, som medlemsstaterna överlämnade till kommissionen i juni 2001, beskrivs en syn på fattigdom som inte begränsas till enbart ekonomisk fattigdom. Hänsyn tas även till kringliggande omständigheter, sammanvägningen av en mängd svårigheter och brister samt den utsatthet som människor erfar på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, i skolan, i kulturlivet

och när det gäller att få tillgång till olika former av samhällsservice. Det handlar alltså om ett erkännande av fattigdomens många dimensioner, vilket är ett stort steg framåt. Kommittén betonar dock att vi måste gå ännu längre i det politiska nytänkandet. Det räcker inte att låta medlemsstaterna nöja sig med att beskriva den nuvarande politiken och att enbart upprätta förteckningar över vidtagna åtgärder, vilket var fallet med de handlingsplaner som utarbetades 2001. Det krävs visioner och en övergripande problembeskrivning som tar fasta på de mål som fastställdes i Lissabon i mars 2000.

Därför är det viktigt att gå längre än i den första plangenerationen, och utanför den begränsade ramen för arbetsmarknadsåtgärder. Sysselsättningspolitiken är förvisso en avgörande faktor för individens samhällsintegration, men inte den enda. EU:s strategi för att bekämpa social utslagning får inte begränsas till EU:s sysselsättningsstrategi, hur viktig den än är. Man måste ha tillgången till samtliga grundläggande rättigheter i sikte, hur avlägsna de än kan tyckas.

EESK välkomnar det handlingsprogram som gemenskapens antog i slutet av 2001 för att öka medlemsstaternas samarbete i kampen mot utslagning. Programmet gäller under perioden 2002–2006 och har under fem år budgetanslag på 75 miljoner EUR. Räcker detta när det gäller anslagen till Europeiska socialfonden, som huvudsakligen är ägnad den omistliga och mycket viktiga sysselsättningsstrategin? Bör inte socialfonden också stödja insatser i kampen mot fattigdom och utslagning?

3.2.2. Kommissionens dokument kan ge intryck av att arbetsmarknadens parter inte deltar så effektivt som de borde för att förverkliga den socialpolitiska dagordningen. EESK vill i detta sammanhang framföra två övertygelser (1):

- a. Arbetsmarknadens partner skulle visserligen kunna uppmantras att visa ännu större vilja men ger prov på både beslutsamhet och kontinuitet vid utförandet av sina svåra uppgifter.
- b. Man kan också rekommendera och uttrycka önskemålet att båda sidor i den "sociala dialogen" och försvaret av positioner och rättigheter, oavsett argumenten, inte betraktar misären och problemen bland de mest utsatta och de fattigaste "utan rättigheter" som endast sekundära

frågor. Det skulle på lång sikt leda till en allvarlig brist på solidaritet i EU. Vad det handlar om är att bland annat rekommendera att man i EU skall vara mer uppmärksam och fantasifull i frågor som rör asylrätten och invandringen. Och att man i god tid skall intressera sig mer för vad som kommer att ske på det sociala området efter utvidgningen.

3.2.3. Fortfarande anser kommittén att denna resultattavla lägger otillräcklig eller obefintlig tonvikt på den roll som privata tjänster utan vinstsyfte spelar inom det organiserade civila samhället när det gäller att bidra till allmänintresset. I ett av sina yttranden har kommittén exempelvis erinrat om att gemenskapsinstitutionerna inte tagit tillräcklig hänsyn till denna verksamhets omfattning, till de ansvarsfulla och svåra uppgifter som dessa organisationer axlar på sitt särskilda sätt – sedan länge och i ökande utsträckning – inom hälsovården och på det sociala området i många av EU-länderna. Våra resultattavlor har för få "styrindikatorer". Det är uppenbart att "icke vinstdrivande sektor" eller "tredje sektor" är relativt otydliga, både begreppsmässigt och i fråga om uttrycksformerna, men det är i sig ingen anledning att dröja med att tydliggöra den konkreta verklighet som denna sektor täcker inom föreningar, stiftelser, kooperativ och ömsesidiga företag. Att inte behandla icke-statliga organisationer, utan bara pliktskyldigt nämna – och hylla – dem i vaga och vedertagna ordalag, är detsamma som att skapa ett tomrum, ytterligare oklarhet, i det socialpolitiska projektet. Resultatet blir att man snålar med resurserna, förlorar tid, dröjer med att på bästa möjliga sätt utveckla de icke-statliga organisationernas starka men sårbara verksamhet. Det handlar om att i högre grad erkänna det utrymme som finns mellan privat och offentlig sektor.

Samma tillvägagångssätt krävs i EU:s nuvarande sammansättning. Behovet kommer att visa sig i ökande grad i utvidningsperspektivet.

3.2.4. För genomförandet av den socialpolitiska dagordningen är alla överens om att det krävs samråd med det "organiserade civila samhället". Vad avser denna beteckning? "Arbetsmarknadens parter" men också de organisationer som nämndes i föregående punkt. Men det avser också icke-offentliga grupperingar som skapats och drivs av så kallade "utslagna" personer eller samhällsgrupper som är i minoritet. Detta är vitala krafter som har samma möjlighet som alla andra att slå larm, informera och skapa engagemang i frågor som berör dem.

3.2.5. EESK framhåller att man måste öka samverkans effekterna mellan sysselsättningspolitiken och regionalpolitiken för att minska de regionala skillnaderna i EU i fråga om arbetslöshet och graden av utslagning.

(1) Se även yttrandet om "Förslag till rådets direktiv om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare i Europeiska gemenskapen", EGT C 258, 10.9.1999 och yttrandet om "Förslag till rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik", EGT C 36, 8.2.2002, s. 4.

3.2.6. EESK erinrar om att det är nödvändigt att gå framåt med den komplicerade uppgiften att fastställa indikatorer avseende kvaliteten.

3.2.7. EESK rekommenderar att man ständigt agerar utifrån anpassningsförmågan vid frågor som rör sysselsättning och social integration och betonar nödvändigheten av omfattande och samordnade insatser i syfte att utveckla ett integrerat och effektivt europeiskt område för livslångt lärande <sup>(1)</sup>.

#### 4. Slutsatser

4.1. Europeiska unionen har velat markera sin identitet genom att engagera sig i att på bästa sätt sätta den ekonomiska

---

<sup>(1)</sup> Yttrande om "Memorandum om livslångt lärande", EGT C 311, 7.11.2001.

politiken i relation till socialpolitiken. Bortom de vackra orden är detta en svår uppgift. Det finns dock inga andra utvägar; allt annat vore att inte leva upp till förväntningarna och ett misslyckande.

4.2. "Resultattavlorna" är absolut nödvändiga, men det skulle kanske vara bättre att, som vissa gör, tala om en "färdbeskrivning", ett uttryck som bättre motsvarar tanken på en utstakad bana och kontinuerlig utveckling.

4.3. Alla färdbeskrivningar ses över vid behov, för att bekräftas, omorienteras eller ändras med hänsyn till realiteterna. Det är fortfarande för tidigt att tala om en utvärdering av dagordningen när halva färden har tillryggalagts under 2003. Det skall ändå sägas här och nu att ESK avser att delta aktivt i detta arbete, som inte ligger så långt fram i tiden. Detta yttrande syftar enbart till att knyta kommittén till detta arbete i god tid, att fastställa tidsperspektivet och att markera dess vilja att ge ett så fylligt och värdefullt bidrag som möjligt.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS



## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening"

(KOM(2002) 225 slutlig – 1999/0258 CNS)

(2002/C 241/21)

Den 23 maj 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda ändrade förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2002. Föredragande var Dario Mengozzi.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 7 emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Kommissionen har presenterat ett ändrat förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening som följer på ett tidigare förslag till direktiv om samma ämne från den 1 december 1999 och som behandlats i parlamentet (6 september 2000), ytterligare en gång inom kommissionen (10 oktober 2000), i rådet<sup>(1)</sup> (mars 2001, maj 2001, september 2001) utan att ärendet kunnat avslutas.

1.2. Europeiska rådet i Laeken den 14–15 december 2001 uppmanade kommissionen att åter ta upp frågan varvid man uppenbarligen var medveten om de problem som frågans behandling hade vållat, framför allt i rådet.

1.3. Kommissionens nya förslag som formellt erkänner rätten till familjeåterförening omgärdar den dock med en rad förfaranden som är av mer restriktivt slag än de som föreskrevs i direktivförslaget från 1999. Redan formuleringen av artikel 1 i förslaget ger exempel på detta i och med att det ursprungliga förslagets målsättning "att etablera en rätt till familjeåterförening" i den aktuella texten blir "att fastställa vilka villkor som gäller för utövandet av rätten till familjeåterförening".

1.4. Ändringarna återspeglar den huvudlinje som växt fram under diskussionerna i rådet. Framför allt är det tydligt att man ansträngt sig att låta gällande lagstiftning i några medlemsstater avspelas i artiklarna i direktivet. Följaktligen får normer som var avsedda som en "allmän princip" karaktären av minsta gemensamma nämnare för gällande lagstiftning i medlemsstaterna.

### 2. Särskilda kommentarer

2.1. En viktig nyhet är införandet (artikel 3.6) av en "stand still-klausul" som innebär att artiklarna 4.1, 2, 4.3 och 7.1 c samt artikel 8 inte får "leda till att det införs mindre förmånliga villkor än de som finns i varje medlemsstat när direktivet antas". Denna klausul, som sätter "stopp" för att använda direktivet i syfte att skärpa nationella bestämmelser, avslöjar också att en rad artiklar i det ändrade förslaget (de som nämns i artikel 3.6) utmärks av att de är betydligt mer restriktiva än gällande bestämmelser på området i flera medlemsstater.

Kommittén vill dessutom påpeka att "stand still-klausulen" inte förhindrar att medlemsstaterna skärper sin lagstiftning på området innan föreliggande förslag till direktiv antas. Därför är det nödvändigt att kommissionen i den föreslagna texten för in en uppmaning till medlemsstaterna att inte ändra sin lagstiftning under denna period.

2.2. De mest omfattande ändringsförslagen är följande:

- 1) Förutsättningen att ha "välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd" (artikel 3) som tillsammans med villkoret att ha ett uppehållstillstånd med ett års giltighet eller längre inte ger något spelrum för tillstånd med lägre giltighet än ett år och när det gäller kontrakt även ännu kortare. Dessutom är det troligt att immigranter i en medlemsstat där uppehållstillståndet är kopplat till ett anställningskontrakt i bästa fall har ett korttidskontrakt, varför utsikterna för dem att få varaktigt uppehållstillstånd aldrig konkretiseras. På så sätt riskerar "rätten" till återförening att aldrig bli infriad.

<sup>(1)</sup> Se ESK:s yttrande, EGT C 204, 18.7.2000.

- 2) Undantaget som föreslås i sista stycket i artikel 4.1 gör det möjligt för en medlemsstat att när det gäller en minderårig som är över 12 år pröva om barnet "uppfyller ett kriterium om integration, om deras lagstiftning vid den tidpunkt då detta direktiv antas föreskriver en sådan prövning". Det är inte alls klart vad som menas med "kriterium om integration" men det är uppenbarligen så att detta undantag svarar mot medlemsstaternas krav att i allt större utsträckning kunna välja ut de unga immigranter som passar med tanke på ländernas produktivtetsbehov.
- 3) Tidsfristen för underrättelse om beslut avseende återförening har förlängts från 6 till 9 månader (artikel 5.4) men i undantagsfall kan en medlemsstat förlänga den till upp till ett år. EESK anser att 6 månader redan var mer än tillräckligt och ställer sig därför undrande till en förlängning till 9 månader.
- 4) Medlemsstaterna får kräva att sökanden skall ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år (artikel 8 första stycket) men i undantagsfall kan det ta så länge som 3 år mellan ansökan och utfärdandet av ett uppehållstillstånd för familjemedlemmarna om en medlemsstat i sin lagstiftning tar hänsyn till "mottagningskapacitet". Man behöver knappast påpeka att denna definition kan ge upphov till olika tolkningar och gör det möjligt att tillämpa en mängd politiskt tänjbara kriterier.
- 5) För att styrka "familjebanden" (artikel 5.2) får medlemsstaterna hålla samtal och göra de utredningar som bedöms nödvändiga. Kommittén ställer sig frågande till att en sådan prövning skulle behövas utöver de skriftliga bevisen för familjebanden. Dessutom kan dessa undersökningar bli ett sätt att förlänga handläggningstiden och motivera ett negativt beslut. Detta kan resultera i rena trakasserier som utgör intrång i privatlivet, framför allt när sökanden inte är gift utan har en ogift partner (artikel 5.2 sista stycket).
- 6) Slutligen ett allmänt påpekande om att det finns ett antal mindre ändringar som kan vara skadliga för den mänskliga värdigheten. Detta gäller till exempel kapitel VII "Påföljder och rättsmedel" där artikel 16, och då särskilt punkt 1 b och c och punkt 4, fastställer att det är normalt att kräva att en tredjelandsmedborgare har ett moraliskt sett oklanderligt familjeliv, till skillnad mot vad som vanligtvis krävs av gemenskapsmedborgarna.

### 3. Slutsatser

3.1. Av de särskilda kommentarer som framförts här framgår att kommissionens text avspeglar svårigheterna som man stött på under de tröga förhandlingar mellan medlemsstaterna, eller en del av dessa, som hållits under två år i rådet.

3.2. Kommittén tar således bestämt avstånd från de omfattande ändringar som texten från 1999 tillfogats men vill trots detta inte formellt avge ett yttrande som är negativt till förslaget. Det är vår förhoppning, snarare än vår övertygelse, att förslaget på så sätt handläggs snabbare och att ett slutgiltigt antagande av dokumentet kan komma till stånd.

3.3. Kommittén vill särskilt påminna om att Europeiska rådet i Laeken och dessförinnan rådet i Tammerfors bekräftade att införandet av gemensamma normer avseende familjeåterförening utgör en viktig beståndsdel i en verklig gemensam migrationspolitik.

3.4. Kommittén vill slutligen påminna om att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör en värdegrund som borde vara vägledande för såväl den europeiska som den nationella lagstiftningen. Vi är medvetna om att frågan som direktivförslaget behandlar är känslig och att EU-medborgarna är särskilt uppmärksamma på dessa frågor men hoppas ändå att problemen med familjeåterförening skall lösas, och att detta skall bidra till den sociala integration som är avgörande för att hantera immigrationsproblematiken som berör alla Europeiska unionens medlemsstater.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Göke FRERICHS

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rumänien på väg mot anslutning"

(2002/C 241/22)

Den 1 mars 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Rumänien på väg mot anslutning".

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 juni 2002. Föredragande var Adrien Bedossa.

Vid sin 392:a plenarsession den 17 juli 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Rumänien inledde förhandlingar om Europaavtalet i maj 1992 och dessa förhandlingar avslutades i februari 1993. Ett tillfälligt handelsavtal trädde i kraft 1993 och Rumänien blev associerad medlem i februari 1995. Rumänien ansökte om medlemskap i EU den 22 juni 1995. Efter att ha rådfrågat kommissionen beslutade ministerrådet följaktligen den 17 juli 1995 att tillämpa förfarandet i artikel 49 i EG-fördraget. Europaavtalet utgör för närvarande rättslig grund för förbindelserna mellan Rumänien och EU.

1.2. År 1997 gav Europeiska rådet i Luxemburg kommissionen i uppdrag att utarbeta återkommande rapporter om de framsteg som kandidatländerna gör på vägen mot anslutning. Dessa rapporter är av stor betydelse och avgörande för medlemskapsförhandlingarna. I Agenda 2000 offentliggjorde kommissionen 1997 sitt första officiella yttrande om Rumäniens medlemskapsansökan. Kommissionens senaste återkommande rapport om Rumänien offentliggjordes i november 2001 och har beaktats vid utarbetandet av detta initiativytrande.

### 2. Allmänna kommentarer

2.1. Avsikten med detta yttrande är att analysera situationen i Rumänien ur ett flertal samhällsekonomiska aspekter. EESK vill härigenom lyfta fram de ekonomiska och sociala intresseorganisationernas synpunkter på den process som skall leda fram till ett rumänskt EU-medlemskap.

2.2. Det är av avgörande betydelse för Rumäniens EU-medlemskap att det organiserade civila samhällets viktiga roll i ett demokratiskt samhälle inte bara erkänns i teorin utan också i praktiken, både genom en social dialog (med medverkan av arbetstagare, fackföreningar och eventuellt regeringen) och genom en civil dialog (strukturerad bilateral och multilateral kommunikation mellan regeringen, icke-statliga organisationer och andra intressegrupper).

2.3. Syftet med detta yttrande är inte att ange på vilka områden Rumänien gjort framsteg sedan kommissionens senaste rapport publicerades i november 2001. Yttrandet syftar inte heller till att upprepa Europaparlamentets bedömningar på området, utan skall i stället ligga till grund för EESK:s ställningstaganden på grundval av en analys av ett antal situationer.

#### 2.4. *Det organiserade civila samhällets utveckling och agerande*

2.4.1. En lag från 1924 tillåter bildandet av sammanslutningar och stiftelser i Rumänien. Föreningsandan i Rumänien har tagit form på senare år och yttrat sig i nya sammanslutningar och stiftelser. Antalet icke-statliga organisationer har också ökat.

2.4.2. Denna lag som verkar i gynnsam riktning samt vissa offentliga och privata aktörers agerande har bidragit till att det civila samhället utvecklats positivt i Rumänien. De icke-statliga organisationernas geografiska fördelning kan också anses vara positiv. Organisationerna var inledningsvis koncentrerade till städerna, men i dagsläget är de också närvarande på landsbygden. De icke-statliga organisationernas kontakter med myndigheterna har också utvecklats. Myndigheterna börjar nu se frivilligorganisationerna som samarbetspartner i arbetet med att hitta lösningar på landets samhällsekonomiska problem och inte längre som "bråkstakar". Det rumänska samhället kännetecknas således rent generellt av en viss mognad.

2.4.3. Ett antal negativa aspekter kvarstår dock, framför allt den stora bristen på kapital, personal och materiella resurser i förhållande till det rumänska civila samhällets verkliga behov. Det är också viktigt att nämna att somliga medborgare hyser en viss misstänksamhet på grund av den mentalitet som rådde under kommunisttiden och tar avstånd från all organiserad verksamhet.

2.4.4. En ny generell rättslig ram för det organiserade civila samhället har skapats via den regeringsförordning från 2000

som reglerar inrättandet och organisationen av sammanslutningar, stiftelser, icke-statliga organisationer och andra föreningar samt deras funktion.

2.4.5. Arbetsmarknadens parter stärkte sin ställning i samband med att Rumäniens ekonomiska och sociala råd bildades 1998. Utskott för social dialog har inrättats inom alla ministerier och prefekturer. Dessa utskott skall höras i ärenden som gäller ekonomisk strukturomvandling och privatisering.

2.4.6. EESK betonar att ramarna för en civil dialog i Rumänien för närvarande är otillräckliga. De icke-statliga organisationerna saknar exempelvis möjlighet att föra formella samtal med landets regering.

2.4.7. Representanter för Rumäniens ekonomiska och sociala råd har bett EESK om tekniskt stöd i syfte att stärka det organiserade civila samhället, åtgärda de organisatoriska bristerna och komma till rätta med de problem som därmed uppstår.

## 2.5. *Den sociala dialogens utveckling och det rumänska ekonomiska och sociala rådets roll*

2.5.1. Regeringen är nu medveten om att den sociala dialogen är av stor betydelse i Rumänien och har därför ingått ett arbetsmarknadspolitiskt avtal med landets fackföreningar och arbetsgivarföreningar, i vilket ett antal sociala, ekonomiska och rättsliga prioriteringar fastställs.

2.5.2. Under övergångsperioden har samarbetet mellan Rumäniens ekonomiska och sociala råd och regeringen varit av stor betydelse. Trots detta överlämnas mycket få lagstiftningsförslag av ekonomisk och social betydelse till rådet.

2.5.3. Ändringen av lag 109/1997 om det ekonomiska och sociala rådets organisation och funktion kräver en fortsatt överföring av befogenheter och ansvar till arbetsmarknadens parter. Även om regeringen meddelat att en befogenhetsöverföring är på gång, har någon tidpunkt ännu inte nämnts.

## 2.6. *Nya inslag i anslutningsprocessen*

2.6.1. Günter Verheugen, kommissionär med ansvar för utvidgningen, framhöll vid sitt besök den 17 december 2001 i Timisoara att Rumänien kan räkna med ytterligare stöd från EU, eftersom landet visat sig vara villigt att påskynda

förberedelserna inför ett medlemskap för att på så sätt komma i kapp övriga kandidatländer som gjort större framsteg. Den 18 december presenterade därför den rumänska regeringen sin strategi för att påskynda medlemskapsförhandlingarna.

2.6.2. I april 2002 meddelade Günter Verheugen att kommissionen avser att presentera en förstärkt strategi inför anslutningen och publicera en handbok för de kandidatländer som inte hinner slutföra medlemskapsförhandlingarna under detta år. I detta sammanhang omnämndes Rumänien och Bulgarien.

2.6.3. Den 17 januari 2002 antog den rumänska regeringen ett nytt nationellt program, i syfte att öppna samtliga förhandlingskapitel under 2002 och avsluta medlemskapsförhandlingarna under 2003 eller senast i början av 2004.

2.6.4. Den 12 mars 2002 begärde Rumäniens utrikesminister att EU skulle presentera en ny tidtabell för medlemskapsförhandlingarna och efterlyste exakta uppgifter om de ekonomiska villkoren för ett medlemskap. Han betonade att det faktum att Rumänien inte inkluderas i gemenskapens planerade budget fram till år 2006 utgjorde ett mycket stort hinder för landets anslutning. Detta kan komma att innebära att landet inte kan ansluta sig till EU före 2006, även om landet skulle vara redo för ett medlemskap dessförinnan.

## 3. **Särskilda kommentarer**

### 3.1. *Demokrati och rättsstat*

3.1.1. Den lagstiftande makten har länge varit handlingsförlamad men efter valet i slutet av 2000 förbättrades situationen tack vare reformen av landets två kammare för att påskynda antagningsförfarandet för prioriterade rättsakter, bl.a. lagstiftning som påverkar Rumäniens anslutning till EU.

3.1.2. Den rumänska regeringen har utnämnt en minister för relationerna med parlamentet, och statssekreterare inom samtliga verkställande ministerier. Regeringen har också valt att betydligt mer sällan lagstifta via förordningar eller brådskande förordningar, för att på så sätt slå vakt om landets reguljära lagstiftningsförfaranden.

3.1.3. Till följd av reformerna efter valet fungerar den verkställande makten mycket bättre. De enheter som ansvarar för processen fram till ett EU-medlemskap har stärkts. Nya bestämmelser har införts avseende lokalförvaltningen och en decentralisering har påbörjats. Regeringen avser att ytterligare samordna politiken och har därför ökat samrådet med arbetsmarknadens parter, diverse icke-statliga organisationer och näringslivet. Samrådet är dock mycket begränsat.

3.1.4. Trots att åtgärder vidtagits för att reformera den offentliga förvaltningen, anser EESK att framstegen på detta område fortfarande är begränsade. Det krävs fortfarande en strategi för övergripande reformer i fråga om rekrytering, lönesättning, karriärmöjligheter samt åtgärder för att stärka tjänstemännens oberoende och ansvar.

### 3.2. Regeringens övriga politik: korruptionsbekämpning

3.2.1. Efter upprepad officiell kritik från kommissionen och Europaparlamentet presenterade Rumäniens inrikesministerium i början av januari 2002 ett nytt förslag för att bekämpa korruption. Förslaget ligger i linje med EU:s, OECD:s och Europarådets bestämmelser.

I början av mars 2002 införde Rumänien ett nytt korruptionsbekämpande verktyg: ett system för offentlig upphandling via Internet.

### 3.3. Utvärdering av den gemensamma rådgivande kommittén EU-Rumänien

3.3.1. Efter tre års erfarenheter av samarbete inom den gemensamma rådgivande kommittén EU-Rumänien finns det skäl att tro att man i Rumänien blivit mer medveten om vikten av att utveckla den sociala och civila dialogen.

3.3.2. Den gemensamma rådgivande kommittén har visat sig vara av nytta för de rumänska intresseorganisationerna genom de sammanträden och diskussioner som ägt rum under denna period. Detta har gjort det möjligt att konkret framhålla den roll som det organiserade civila samhället i Europa spelar, ett samhälle som representeras av EESK.

### 3.3.3. Rapport från studieresan till Timisoara <sup>(1)</sup>

3.3.3.1. På initiativ av Association des États généraux des Étudiants de l'Europe bjöds en EESK-företrädare in för att hålla ett anförande vid en internationell konferens på temat "EU-utvidgningens konsekvenser för det civila samhället". Studenterna från kandidatländerna var särskilt intresserade av denna fråga och deltog mycket aktivt i debatterna. De ansåg att dialogen inom det civila samhället fortfarande är föga utvecklad. Många personer kände inte heller till Rumäniens ekonomiska och sociala råd eller dess roll.

3.3.3.2. Kontakter har knutits mellan representanter för EESK och för arbetstagarerna inom små och medelstora företag samt jordbrukssektorn, som sagt sig vilja förverkliga en stabil marknadsekonomi. Alla gav dock uttryck för oro på en rad områden (ökad arbetslöshet, bristfälligt statligt socialt skydd, alltför få arbetsmarknadspolitiska program m.m.) på grund av marknadsekonomins effekter. De anser att regeringen inte samråder tillräckligt med dem när det gäller dessa frågor.

3.3.3.3. EESK:s representant kunde konstatera att det i Rumänien finns en frivilligorganisation vid namn AID som har till syfte att tillsammans med övriga lokala icke-statliga organisationer studera i vilken utsträckning de olika organisationerna deltar i den civila och sociala dialogen. En diskussion har förts om huruvida det är nödvändigt att inrätta en grupp III i Rumäniens ekonomiska och sociala råd, men de organisationer som ingått trepartsöverenskommelser är varken intresserade av eller motiverade att få till stånd en dylik förändring.

3.3.3.4. Det bör betonas att en annan icke-statlig organisation – Centrum för landsbygdsstöd – verkar för en hållbar utveckling och för att landsbygdsområdena skall inkluderas i beslutsprocessen, genom att förbättra deras individuella och institutionella förmåga att förvalta de resurser som anslås till utvecklingsarbetet.

3.3.3.5. Ordföranden för Resurscentrum för romerna träffade också EESK:s representant och diskuterade framför allt arbetet med att genomföra regeringens strategi för att förbättra romernas situation.

### 3.3.4. Jordbruket <sup>(2)</sup>

3.3.4.1. I början av 1900-talet var Rumänien bland de främsta jordbruksproducenterna på den europeiska marknaden. Under de senaste elva åren har det rumänska jordbruket uppvisat mycket magra resultat. Jordbruket utgör en viktig sektor som man inte kan bortse ifrån. Enligt kommissionen är uppskattningsvis 42 % av landets arbetsföra befolkning verksam inom jordbruket, bland annat till följd av strukturomvandlingen inom industri- och byggsektorn.

<sup>(1)</sup> Se Tim Papés rapport till den gemensamma rådgivande kommittén EU-Rumänien, "Besök i Timisoara (Rumänien)", 30 november – 1 december 2001.

<sup>(2)</sup> Se Staffan Nilssons PM om jordbruk och Daniel Neagoes arbetsdokument på samma tema som utarbetades till det fjärde sammanträdet inom den gemensamma rådgivande kommittén EU-Rumänien i november 2001.

3.3.4.2. Ett av det rumänska jordbrukets största problem är att det inte är exportinriktat. Andra hinder utgörs av de eftersläpningar som kännetecknar Rumäniens jordbruksreformer och harmoniseringen av den rumänska äganderätten i linje med EG-rätten.

3.3.4.3. EESK ser med oro på dagens situation som kännetecknas av att en stor andel av befolkningen är sysselsatt inom jordbruket och av ett stort antal små familj jordbruk i en överlevnadsekonomi. Denna situation blir ännu mer oroväckande när man beaktar att gemenskapens budget för perioden 2000–2006, som fastställdes av Europeiska rådet i Berlin 1999, inte innehåller direktstöd till jordbrukare i kandidatländerna.

3.3.4.4. 62 % av Rumäniens yta – 15 miljoner hektar – består av jordbruksmark, varav 80 % är odlingsbar mark. Jordbruken är främst privata (85 %) och har en genomsnittlig yta på 2,35 hektar. Det handlar således i de flesta fall om familj jordbruk. De stora jordbruken, som svarar för ungefär 10 % av den odlade marken, har privatiserats i relativt långsam takt och det är tydligt att marknaden för mindre jordbruk inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. EESK betonar att det krävs investeringar och omstruktureringar inom livsmedelssektorn för att man skall kunna skapa stabila arbetstillfällen.

3.3.4.5. Jordbruksorganisationerna har rent generellt en svag ställning medan de olika branschorganisationerna (för respektive produktionsgren) är finansiellt starkare. De sistnämnda organisationerna har försökt utöva positiva påtryckningar för att förändra de grundläggande faktorer som rör jordbruket.

3.3.4.6. Rumänien är det andra kandidatlandet efter Polen som får tillgång till cirka 30 % av anslagen inom ramen för Sapard-programmet, ett åtgärdsprogram inför anslutningen. För närvarande håller man på att förbereda det rumänska Sapard-kontorets ackreditering.

3.3.4.7. Slutsatserna i de dokument som utarbetats av den gemensamma kommittén EU-Rumänien föranleder en diskussion kring hur EESK skulle kunna agera i framtiden för att bistå jordbruksorganisationerna med att hitta sin plats i det organiserade civila samhället.

3.3.4.8. I syfte att förbereda sig internt inför jordbruksförhandlingarna har Rumäniens EU-minister och jordbruksminister särskilt arbetat med att förstärka den administrativa kompetensen inom jordbruksdepartementet samt departementet för EU-integration och den gemensamma jordbrukspoliti-

ken under första halvåret 2002. Bland regeringens prioriteringar på jordbruksområdet bör man nämna följande: att översätta, anta och införliva EG-rätten, att kontrollera de projekt som finansieras av Phare 2000 och att vidta åtgärder på områdena för växt- och djurskydd. Regeringen har uttalat sin starka vilja att under 2002 vidta de åtgärder och fullgöra de förpliktelser som tidigare åsidosatts. Rumänien presenterade sin förhandlingsposition om detta kapitel den 10 januari 2002.

### 3.3.5. Donau (1)

3.3.5.1. EU avser att skapa transportsätt som kan vara alternativ till vägtransporter, i syfte att avlasta vägnätet. Trafiken på Donau var en av de delar inom sjöfartsnäringen som påverkades mest av krisen i Kosovo.

3.3.5.2. EESK delar synpunkterna i vitboken om gemenskapens transportpolitik 2010 om att infrastrukturen är "en nyckelfaktor i strategin för ekonomisk utveckling i kandidatländerna och för deras integration på inre marknaden".

3.3.5.3. Donaus inre vattenvägar ingår i de transeuropeiska transportnäten och i den sjunde alleuropeiska transportkorridoren. Trots detta kan inte Donaus potential utnyttjas fullt ut, dels på grund av praktiska infrastrukturproblem (efter krisen i Jugoslavien måste Donaus flodbädd och flodstränder återställas och floden måste även breddas), dels på grund av rättsliga problem (det saknas en tydlig och exakt rättslig ram avseende navigeringsrätten, tillträdet till marknaden för transporter på Donau och rätten att fritt tillhandahålla tjänster). Två konventioner har utarbetats men det är oklart vilken av dessa två konventioner som skall tillämpas i samband med ett EU-medlemskap.

3.3.5.4. Flera internationella konventioner täcker frågor som berör transporter på Donau. Bilateral överenskommelser har också ingåtts mellan EU:s medlemsstater och Rumänien, i vilka man hänvisar till olika aspekter av transporter på Donau. EESK har framhållit att ett optimalt utnyttjande av Donau är ett övergripande problem som berör flera kandidatländer. EESK är övertygad om att detta nya synsätt kan bidra till att Donau utnyttjas optimalt, så att floden kan spela den roll som den förtjänar såsom alleuropeisk transportkorridor och fredens flod.

3.3.5.5. EESK rekommenderar att dessa bestämmelser rättsliga status granskas med beaktande av medlemskapsför-

(1) För ytterligare detaljer, se Anna Bredima-Savopoulous arbetsdokument om Donau som utarbetades till de fjärde och femte sammanträdena inom den gemensamma rådgivande kommittén EU-Rumänien (5–6 november 2001 och 23–24 maj 2002).

handlingarna med Rumänien, så att Rumänien efter ett medlemskap endast tillämpar EG-rätten avseende sjöfart på inre vattenvägar.

#### 4. Övriga kommentarer

##### 4.1. Rumänien och de mänskliga rättigheterna

4.1.1. Landets barnomsorg har setts över och bedöms nu vara tillfredsställande. Budgeten för barnomsorg har nästan fördubblats i förhållande till föregående år och många olika former av barnomsorgsservice har utvecklats såsom alternativ till placering på institution. Landets landstingsordförande har nu det yttersta ansvaret för de institutioner som har koppling till skyddet av barn. Den rumänska översättningen av FN:s konvention om barnens rättigheter, som innehöll ett antal allvarliga fel, har också setts över. Regeringen har likaledes antagit en reviderad strategi för utsatta barns rättigheter för perioden 2001–2004.

4.1.2. Efter påtryckningar från EU (en rapport från Europaparlamentet) förbjöd Rumänien i juni 2001 internationell adoption av barn, som jämförts med människohandel<sup>(1)</sup>. Europaparlamentets föredragande har nyligen framhållit att Rumänien vidtagit genomgripande åtgärder för att värna om skyddet av barn som vistas på institutioner. En ny rapport om denna fråga har utarbetats i mars 2002 av den oberoende gruppen som ansvarar för att se över frågan om internationella adoptioner. EESK anser att Rumänien har förbättrat skyddet för barn men att det behövs EU-riktlinjer för organisationer som arbetar med barn för att garantera att normerna är likvärdiga.

4.1.3. Rumäniens nationella strategi för att förbättra romernas situation har utformats i samarbete med romernas representanter som ställer sig bakom denna strategi. EESK kommer att fästa särskild vikt vid i vilken utsträckning den rumänska regeringen kommer att genomföra denna strategi.

4.1.4. I februari 2002 öppnade den rumänska regeringen och kommissionens delegation i Rumänien ett resurscentrum för romerna, i syfte att få till stånd ett samarbete mellan lokalförvaltningen, romerna och olika icke-statliga organisationer. Centrumet ingår som en del av den rumänska regeringens strategi som antogs 2001 och som även innehåller åtgärder för att romerna skall få tillgång till utbildningsväsendet och till universitets- och högskoleutbildning.

4.1.5. Genom den nya lagen om lokalförvaltning får landets språkliga minoriteter rätt till kommunala tjänster på det egna modersmålet. Ett privat ungerskt universitet, som finansieras med stöd från den ungerska staten, är också under uppbyggnad.

4.1.6. Det straffrättsliga systemet har moderniserats genom en omfattande reform som innebär att man skapat särskilda enheter för skyddstillsyn. Straffrätten har ändrats på vissa viktiga punkter och den lag som kriminaliserade homosexualitet har avskaffats. En tydligare lagstiftning avseende behandlingen av asylsökande och flyktingar har antagits av den rumänska regeringen.

4.1.7. I mars 2001 antog rådet förordning nr 539/2001 om vilka tredjelandsmedborgare som är skyldiga att inneha visering för att resa in i EU. Artikel 8.2 i denna förordning medger ett undantag från viseringsplikten för rumänska medborgare. En förutsättning för att denna bestämmelse skall tillämpas är dock att kommissionen utarbetar en rapport om den rumänska regeringens åtgärder för att bl.a. bekämpa illegal invandring, möjliggöra repatriering av medborgare som vistas illegalt i EU och förbättra gränsskyddet. Från och med den 1 januari 2002 beslutade rådet att upphäva viseringsplikten för rumänska medborgare, som nu har rätt att resa utan visering inom Schengenområdet.

4.1.8. De brittiska och rumänska regeringarna beslutade för övrigt i mars 2002 att inrätta en underrättelseenhet för att bekämpa den illegala invandring som berör de båda länderna. Den rumänska regeringen utbildar sedan den 15 mars 2002 sina polistjänstemän (som efter utvidgningen kommer att ansvara för EU:s yttre gräns österut) i EG-rätt samt rättsliga och inrikes frågor.

##### 4.2. Makroekonomisk stabilisering

4.2.1. Efter tre års ekonomisk avmattning blev BNP-tillväxten åter positiv år 2000 (1,6 %) och tog fart under 2001 (4,9 % i reala termer). I enlighet med det ekonomiska programmet inför Rumäniens anslutning till EU, som godkännts av EU och IMF, beräknas tillväxten under 2002 att uppgå till 5 %. Regeringen avser att försöka upprätthålla denna tillväxttakt, så att den genomsnittliga tillväxten under perioden 2002–2005 uppgår till 5,5 %.

(1) Det är även värt att notera att USA:s kongress i ett pressmeddelande av den 8 april 2002 meddelade att man avsåg att blockera Rumäniens NATO-medlemskap om landet inte upphävde sitt moratorium avseende internationella adoptioner.

4.2.2. Trots att exporten <sup>(1)</sup> ökade under 2002, uppvisar handelsbalansen ett allt större underskott på grund av att importen är alltför stor <sup>(2)</sup>. Efter flera års budgetsanering fastställde regeringen som mål att minska underskottet något, så att det uppgick till 3,5 % av BNP år 2001. Det totala budgetunderskottet för 2002 har redan fastställts till 3 % av BNP och detta mål ligger fast för perioden 2003–2005.

4.2.3. Trots att inflationen sjunkit var den fortfarande hög år 2001 (30,3 %). Avsikten är att inflationen år 2002 skall sänkas till 22 %.

4.2.4. I november 2001 överlämnade Rumänien officiellt sin förhandlingsposition avseende den ekonomiska och monetära unionen och förpliktade sig att sänka inflationstakten till under 10 % från och med 2004 och att införa euron som enda referensvaluta för den rumänska valutan leu. I slutet av 2001 genomförde den rumänska centralbanken en nationell informationskampanj om euron.

4.2.5. I november 2001 uppgick arbetslösheten i Rumänien till 7,1 % och denna siffra har därefter stigit i samband med olika strukturomvandlingsåtgärder. I år bedöms den officiella arbetslöshetssiffran uppgå till 12,4 % <sup>(3)</sup>, även om den rumänska regeringen i sitt stabiliseringsprogram förutspått att arbetslösheten skall stanna vid 9 % för år 2002. Mer än hälften av de arbetslösa är långtidsarbetslösa. EESK betonar att Rumäniens regering måste hitta konkreta lösningar på detta problem.

4.2.6. Privatiseringen och omstruktureringen av Rumäniens statliga storföretag kommer att påskyndas under 2002. Rumänska handelsbanken skall privatiseras till 100 % före årets slut och tre förlustbringande storföretag (Roman, Siderurgica och Nitramonia) skall delas upp i "enheter med ekonomisk bärkraft" och "förlustbringande enheter" under första halvåret 2002, vilket kommer att få betydande ekonomiska och sociala konsekvenser. Man har även stött på svåra problem i samband med omstruktureringen inom jordbruket.

4.2.7. EESK betonar att man måste följa upp konsekvenserna av dessa omstruktureringar och begär att den rumänska regeringen skall vidta konkreta och trovärdiga åtgärder för att omskola arbetstagarna samt ge ökat ekonomiskt stöd till dem som befinner sig i en särskilt utsatt situation.

4.2.8. EESK framhåller att Rumänien måste lägga stor vikt vid företagets finansiella disciplin genom sätta stopp för en ackumulering av utestående skulder och för statens subventionering av haltande företag. EESK vill samtidigt understryka ännu en gång att omstruktureringen och privatiseringen av företagen måste åtföljas av andra åtgärder.

4.2.9. Sammanfattningsvis har alltså Rumänien rent generellt gjort framsteg på det makroekonomiska planet. Tillväxten har tagit fart och exporten ökat. Det löpande underskottet och den höga inflationen bör dock sänkas, för att man skall kunna komma till rätta med övriga obalanser i ekonomin. EESK anser att mycket arbete återstår, men att den rumänska regeringen är medveten om att man måste genomföra det program som utarbetats i samarbete med IMF och det ekonomiska åtgärdsprogrammet inför EU-medlemskapet.

#### 4.3. *De små och medelstora företagens utveckling*

4.3.1. Rumänien överlämnade sin förhandlingsposition avseende små och medelstora företag den 28 mars 2000. Landet godtar EG-rättens bestämmelser och har inte begärt vare sig övergångsperioder eller undantag. I syfte att undanröja diverse hinder för små och medelstora företag har den rumänska regeringen antagit en strategi och en handlingsplan för att förenkla förfarandena för registrering och licenser. Man har även sett över de rättsliga ramarna, sänkt skatterna, förenklat skattesystemet och skapat incitament för att små och medelstora företag skall kunna delta i offentlig upphandling.

4.3.2. Man har genomfört fortbildningsprogram för företagare och inrättat ett nationellt rådgivningsnätverk för små och medelstora företag. Regeringen har skapat en nationell garantifond för lån, i syfte att förbättra de små och medelstora företagens finansieringsmöjligheter. Ett förenklat skattesystem för mikroföretag har också införts. Små och medelstora företag undantas från skatt i samband med viss import men också när vinsten återinvesteras i företaget. Man har inrättat en enda instans ("one-stop shop") vid landets handelskammare, vilket skall göra det möjligt för nystartade företag att relativt snabbt (inom 20 dagar) registreras och erhålla alla de tillstånd som krävs. De byråkratiska problemen kvarstår dock.

(1) Rumäniens export under 2002 ökade med 11,5 % jämfört med 2001; exporten till utvecklingsländerna och EU ökade med 2,9 respektive 2,6 %.

(2) Importen är fortfarande större än exporten trots att importen minskade med 17 % under 2001.

(3) Denna siffra går att diskutera, eftersom den inte helt avspeglar den verklighet som EESK mött under sina besök i Rumänien (t.ex. det stora antalet förtidspensionerade och mycket osäkra säsongsarbeten inom jordbruket).



4.3.3. I en rapport som publicerades i juni 2002 av rådet för utländska investerare i Rumänien konstateras att samrådet har förbättrats, bland annat före beslut om lagstiftning som rör näringslivet, lagstiftning för att påskynda privatiseringen och inrättandet av kontoret för främjande av utländska investeringar.

4.3.4. Regeringen har även tagit initiativ till ett ministerium för små och medelstora företag och kooperativ, i syfte att främja denna sektor. I början av 2002 lanserade detta ministerium fyra program för små och medelstora företag, vars budget uppgick till 87 miljarder lei. Dessa program kommer att anslutas till Phare-programmet under 2002 och skall i princip vara operationella i början av juli 2002.

4.3.5. Den gemensamma rådgivande kommittén EU-Rumänien har studerat ett flertal problem som rör de små och medelstora företagens utveckling i Rumänien, framför allt den nya lagstiftningens avseende företagets organisation och utveckling. Kommittén har även uppmärksammat att små och medelstora företag inom EU förlägger verksamhet till Rumänien. Fenomenets omfattning samt olika ekonomiska, regionala, sociala och arbetsrättsliga problem avseende dessa företag har analyserats<sup>(1)</sup>.

4.3.6. EESK framhåller även att Ricop-programmet som skall åtfölja strukturomvandlingsåtgärderna (industriell och social strukturomvandling) har försenats, eftersom man ännu inte hittat någon fondförvaltare. Det handlar inte om någon försumbar åtgärd, eftersom 68 företag berörs av detta program, som finansieras av kommissionen.

4.3.7. Trots dessa åtgärder måste företagsklimatet förbättras ytterligare, framför allt i fråga om alla de kontroller som utförs av olika instanser, vilket skapar risk för korruption av inspektörer. Man bör också se över banksystemet, som kännetecknas av höga räntor och högt ställda garantikrav.

#### 4.4. Socialpolitik

4.4.1. I oktober 2001 inledde den rumänska regeringen förhandlingarna om socialpolitik och godtog till fullo gällande EG-bestämmelser, eftersom man ansåg att man skulle kunna tillämpa dessa bestämmelser efter anslutningen. Ett informa-

tionsarbete har påbörjats inom fackföreningar, arbetsgivarorganisationer, det civila samhället och olika myndigheterna i fråga om att detta förhandlingskapitel öppnats.

4.4.2. De rumänska representanterna i Bryssel har för övrigt uttryckt sin entusiasm till EESK att de kunde delta i det europeiska toppmötet i Barcelona<sup>(2)</sup> såsom fullvärdigt kandidatland och inte enbart som observatör. Detta var första gången under ett europeiskt toppmöte som de femton medlemsstaterna och de tretton kandidatländerna deltog aktivt i ett sammanträde.

4.4.3. 2001 års arbetsmarknadsöverenskommelse reviderades i mars 2002. Detta dokument har undertecknats av arbetsmarknadens parter – som representeras av sju arbetsgivarorganisationer<sup>(3)</sup> och tre fackliga samarbetsorganisationer<sup>(4)</sup> – och regeringen<sup>(5)</sup>. EESK anser att detta dokument kan anses vara beviset på att den sociala dialogen håller på att ta form och att dokumentet är en del av en arbetsmarknadspolitisk strategi men framför reservationer i fråga om dem som ingått överenskommelsen.

4.4.4. EESK konstaterar att 2002 års arbetsmarknadsöverenskommelse ingåtts vid sidan om bestämmelserna för den sociala dialogen, som endast är bindande för arbetsmarknadens parter (arbetsgivare och arbetstagare), eftersom överenskommelsen är resultatet av ett arbetsmarknadspolitiskt samråd som initierats av regeringen och som inte godkänts av samtliga fackliga organisationer<sup>(6)</sup>.

4.4.5. Lagen om garanterad minimilön, som trädde i kraft den 1 januari 2002, utgör ett viktigt steg framåt. Denna lag ger de allra fattigaste rätt till socialbidrag, vilket dock inte är tillräckligt om man ser till de verkliga behoven. För att vara berättigad till denna garanterade minimilön krävs det att man utför arbete i samhällets intresse. EESK anser att den rumänska regeringen dock gjort sitt bästa, eftersom budgetanslagen för att genomföra denna lag uppgår till 0,4 % av BNP.

4.4.6. Rent generellt anser EESK att de lönepolitiska åtgärder som vidtagits av regeringen inom ramen för 2002 års arbetsmarknadsöverenskommelse inte stämmer överens med verkligheten. Såväl dagens löner som pensioner uppfattas som futtigt låga när man jämför med priserna på den rumänska markanden.

(1) Arbetsdokumentet "Inriktningen på politiken för små och medelstora företag i EU och Rumänien" – DI 66/2002 (föredragande: Kirschen) och DI 73/2002 (föredragande: Bulumete).

(2) Detta toppmöte handlade främst om socialpolitik.

(3) Conpir, CNPR, CNIMPMNR, CoNPR, PNR, UGIR och 1903.

(4) CNSLR-Fratia, CSDR och Meridian.

(5) Premiärministern, ministern för arbetsmarknad och samhällssolidaritet samt statssekreteraren.

(6) Block (BNS) och Cartel Alfa är de två fackliga organisationer som undertecknade 2001 års arbetsmarknadsöverenskommelse men som vägrat underteckna 2002 års överenskommelse.

4.4.7. Två andra lagar började gälla i januari 2002. Den ena lagen syftar till att inrätta ett nationellt socialförsäkringssystem och den andra avser att förebygga och bekämpa social marginalisering.

4.4.8. Diskussioner förs om att anta en ny arbetslagstiftning, men några konkreta beslut har ännu inte fattats. En nationell arbetsförmedling har inrättats, men det saknas uppgifter om dess effektivitet.

4.4.9. EESK noterar att många faktorer på det socialpolitiska området i praktiken beror på vilka åtgärder som vidtas av företagen och deras personal. Genom att inbegripa arbetstagare och arbetsgivare i medlemskapsförhandlingarna skulle man kunna fastställa potentiella problem i lagstiftningen, som därmed skulle kunna lösas i ett tidigt skede. EESK är inte övertygad om att detta skulle vara särskilt vanligt i Rumänien.

4.4.10. EESK ställer sig frågande till den sociala dialogens utveckling mellan arbetsmarknadens parter och undrar om den nationella sysselsättningsplanen är effektiv. Andra aspekter som kommittén vill lyfta fram är planeringsarbetet inom Europeiska socialfonden inför en kommande utvidgning, frågan om det sociala trygghetssystemet, konsumentskyddet och möjligheterna att stifta lagar för att bekämpa alla former av diskriminering. Kapitlet om socialpolitik avslutades tillfälligt den 19 april 2002.

#### 4.5. Miljö

4.5.1. Den rumänska regeringen antog sin förhandlingsposition om miljön i slutet av oktober 2001<sup>(1)</sup>. Innan man presenterade denna position, inledde den rumänska förhandlingsdelegationen diskussioner med lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter, de politiska partierna och andra medlemmar av det civila samhället som samtliga berörs av EG-rätten på miljöområdet.

4.5.2. Regeringen prioriterar bland annat åtgärder för att fullborda harmoniseringen av landets lagstiftning och genomförandet av EG-rättens bestämmelser på områden som bl.a. rör miljökonsekvensutredningar och den fria tillgången till miljöinformation.

4.5.3. EESK konstaterar att förvaltningens kompetens utvecklats något, tack vare de senaste programmen för utbildning av förvaltningstjänstemän och den handlingsplan för att stärka den administrativa kompetensen som antogs av den rumänska regeringen i mars 2002.

(1) Rumänien begärde övergångsperioder på mellan 3 och 15 år i 11 fall.

#### 4.6. Regionalpolitik

4.6.1. Vissa framsteg kan skönjas, framför allt när man ser till de institutionella åtgärder som vidtagits. Rumänien börjar äntligen fastställa regionalpolitiska prioriteringar på medellång sikt inom ramen för partnerskapet inför anslutningen.

4.6.2. Rumänien har utarbetat vissa strukturer för att kunna vidta åtgärder inom ramen för strukturfonderna. Ansvar för regionalpolitiken ligger till viss del hos statssekreteraren för investeringar och utveckling (programplanering och förvaltning) och till viss del hos ministeriets generalsekretare (utbetalningar). Finanskontrollen har förbättrats något. Utvecklingsministeriet skall bland annat utarbeta den nationella planen för utveckling och förvaltning av fonder för regional utveckling och gemenskapens fonder för ekonomisk och social sammanhållning inför anslutningen. Regeringen har utsett 11 områden för industriell strukturomvandling som skall vara berättigade till gemenskapsstöd i syfte att stärka den sociala sammanhållningen. För att arbetsmarknadsparterna skall få tillgång till anslutningsprogrammen bör de i enlighet med principen om utvidgat partnerskap vara företrädare i de nationella och regionala programplaneringsorgan som officiellt ansöker om och mottar EU-stöd. Enligt EESK:s åsikt kan och bör Rumänien omgående involvera arbetsmarknadsparterna och i lämpliga fall andra icke-statliga organisationer i landets regional- och strukturpolitik.

4.6.3. EESK anser att Rumänien bör satsa ytterligare på en europeisk sysselsättningsstrategi och vidta ytterligare samhällsintegrationsåtgärder.

#### 4.7. Gemenskapsstöd

4.7.1. Rumänien deltar i tre gemenskapsprogram med anledning av det kommande EU-medlemskapet. Inom ramen för Phare-programmet (institutionell uppbyggnad) kommer 242 miljoner EUR att anslås till Rumänien under 2002<sup>(2)</sup>. Rumänien kommer också att ta emot 153 miljoner EUR i stöd inom Sapard-programmet under perioden 2000–2006<sup>(3)</sup>. De årliga anslagen till Rumänien inom Ispa-programmet uppgår till mellan 208 och 270 miljoner EUR<sup>(4)</sup>.

(2) 30 % av anslagen går till institutionell uppbyggnad och vänskaps-samarbete, medan 70 % går till bl.a. investeringar, medfinansiering av tekniskt bistånd, vänortprojekt samt åtgärder för ekonomisk och social sammanhållning.

(3) Detta bistånd är främst avsett för att utveckla och diversifiera landsbygdsekonomin, personalutveckling inom jordbruket, jordbruksinvesteringar m.m.

(4) Detta bistånd anslås till miljösektorn, till s.k. hårda investeringar som gäller dricksvatten och behandling av avloppsvatten samt till transportsektorn för att finansiera bl.a. järnvägar, vägar och hamnar inom de transeuropeiska näten.

4.7.2. Sapard-programmet skall genomföras inom ramen för den nationella handlingsplanen för jordbruks- och landsbygdsutveckling. Den rumänska regeringen har vidtagit kraftfulla åtgärder för att bana väg för Sapard-kontorets ackreditering. EESK framhåller att EU:s administrativa förfaranden för att ansöka om dessa stöd är mycket invecklade för lantbrukare i samtliga kandidatländer.

4.7.3. Rumänien deltar även i ett antal multinationella och övergripande program som finansieras inom ramen för Phare-programmet, t.ex. Taieş, stödprogrammet för små och medelstora företag samt Access-programmet för det civila samhället.

## 5. Framsteg i arbetet med att anta och genomföra EG-rätten

### 5.1. Lägesrapport

5.1.1. EU har för närvarande öppnat 26 förhandlingskapitel med Rumänien, varav 12 avslutats.

5.1.2. Rent allmänt anser EESK att Rumänien gjort framsteg i arbetet med att anta EG-rättens bestämmelser, men att dessa framsteg inte nödvändigtvis motsvaras av en förbättrad administrativ kompetens eller ett bättre genomförande av lagstiftningen.

5.1.3. Lagstiftningen om inre markanden kännetecknas enligt EESK av mycket få tecken på framsteg, med undantag för den nya lagstiftningen om offentlig upphandling. Den administrativa kompetensen på området har förbättrats något, men ytterligare ansträngningar krävs.

5.1.4. I fråga om arbetstagarnas fria rörlighet (som diskuterats inom den gemensamma rådgivande kommittén EU-Rumänien) har ett bilateralt avtal ingåtts med Portugal och ett avtal med Italien är under utarbetande. Ett avtal om praktikantutbyte med Luxemburg har också undertecknats. I fråga om den framtida samordningen av socialförsäkringssystemen för arbetstagare måste Rumänien införa en lämplig förvaltningsstruktur. EESK hänvisar till kommissionens beslut nr 93/569 EEG av den 22 oktober 1993 om fri rörlighet för arbetstagare inom det europeiska sysselsättningsnätverket Eures. I detta beslut efterlyste kommissionen samverkan mellan myndigheter på nationell, regional och lokal nivå och arbetsmarknadens parter för att förbättra överblicken över arbetsmarknaden och främja arbetstagares rörlighet i gränsområden.

EESK rekommenderar Rumänien att öka sina insatser för att landet skall kunna delta i detta nätverk.

5.1.5. Den rumänska regeringen har vid ett och samma tillfälle presenterat en näringslivsstrategi och en näringspolitisk handlingsplan. Dessa dokument har utarbetats efter samråd med berörda parter<sup>(1)</sup>. EESK anser att denna strategi måste genomföras på ett effektivt sätt och åtföljas av ytterligare åtgärder med hänsyn till de sociala konsekvenserna.

5.1.6. I fråga om EG-rätten om små och medelstora företag har regeringen rönt viss framgång, vilket nämns ovan. EESK vill dock åter framhålla att Ricop-programmet försenats. Man bör även studera i vilken omfattning små och medelstora företag inom EU förlägger sin verksamhet till Rumänien.

5.1.7. EESK instämmer i att Rumänien gjort betydande framsteg när det gäller att anta gemenskapens transportlagstiftning. Det kan dock vara viktigt att ha i åtanke att man inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att harmonisera beskattningen av vägtransporter och inte heller uppmärksammat frågor som sjöfartssäkerhet, omstrukturering av det nationella flygbolaget Tarom och Donau.

5.1.8. Inom jordbrukssektorn har strukturomvandlingen just påbörjats. Den rumänska regeringens åtföljande åtgärder är vagt formulerade och den administrativa kompetensen är mycket begränsad, trots vissa framsteg med att genomföra dessa bestämmelser i den nationella lagstiftningen. Under perioden 2002–2004 kommer den rumänska regeringen att behöva vidta åtgärder för att skapa en rättslig och institutionell grund som gör det möjligt för landet att anpassa sig till den gemensamma jordbrukspolitiken.

### 5.2. Tillämpning av EG:s regelverk

5.2.1. EU:s medlemsländer skall inte bara anpassa den nationella lagstiftningen till EU-bestämmelserna, dvs. införliva EU-bestämmelser. Gemenskapens regelverk måste även genomföras, dvs. iakttas i praktiken. En stor del av bestämmelserna för den inre marknaden rör produkter och produktsäkerhet, produktionsprocesser, arbetsmiljö, arbetslagstiftning m.m. som enbart företagen och deras personal kan genomföra i praktiken.

5.2.2. För att förbättra tillämpningen av EG-rätten har man startat projekt för rättsligt stöd till rumänska domare, advokater och högre tjänstemän i nära samarbete med experter från EU.

<sup>(1)</sup> Yrkesorganisationer, fackförbund, fackföreningar, ministerier, den privata sektorn, universitet och andra offentliga institutioner.

5.2.3. Medlemskapsförhandlingar är inte bara en fråga för tjänstemän inom offentlig förvaltning och politiker. Arbetsmarknadens parter och andra företrädare för det civila samhället, såsom jordbrukarnas och konsumenternas intresseorganisationer samt miljöorganisationer etc. måste också göras delaktiga och få information.

5.2.4. EESK är övertygad om att förståelsen för och genomförandet av EU-reglerna kommer att förbättras om arbetsmarknadens parter och andra icke-statliga organisationer involveras i ett tidigt skede.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

### Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Tjänster i allmänhetens intresse"

(2002/C 241/23)

I ett brev från kommissionen av den 10 januari 2002 gav Romano Prodi Ekonomiska och sociala kommittén i uppdrag att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om "Tjänster i allmänhetens intresse".

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2002. Föredragande var Bernardo Hernández Bataller.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 58 röster för, 11 röster emot och 1 nedlagd röst.

#### 1. Inledning

1.1. Begreppet "tjänster i allmänhetens intresse" och dess innehåll har definierats i en rad gemenskapsdokument<sup>(1)</sup>. Definitionen är i huvudsak gällande än i dag<sup>(2)</sup> och innebär följande:

— Tjänster i allmänhetens intresse ("allmännyttiga tjänster"): Tjänster, utförda på affärsmässiga eller icke-affärsmässiga grunder, som offentliga myndigheter anser ligger i allmänhetens intresse, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser.

— Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse: Dessa tjänster är sådana som utförs på affärsmässiga grunder men som bedöms ligga i allmänhetens intresse enligt särskilda kriterier, och som därför omfattas av särskilda förpliktelser från medlemsstaternas sida.

1.1.1. Vidare finns det en rad tjänster utöver tjänster i allmänhetens intresse som utgör en väsentlig del av den europeiska sociala modellen, nämligen följande:

— Tjänster som kräver myndighetsutövning och som omfattas av exklusiva rättigheter.

— Sociala tjänster som tillhandahålls av myndigheter på olika nivåer (lokal, regional och nationell nivå).

— Sociala tjänster som tillhandahålls av sammanslutningar utan vinstsyfte.

— Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls av såväl offentliga företag som privata eller halvoffentliga företag.

(1) Bl.a. "Meddelande från kommissionen – Tjänster i allmänhetens intresse i Europa" (EGT C 281, 26.9.1996, s. 3), ESK:s yttrande CES 949/99, antaget vid plenarsessionen den 20–21 oktober 1999 (föredragande: Bernardo Hernández Bataller).

(2) Jfr. meddelandet från kommissionen av den 29 september 2000 (KOM(2000) 580 slutlig) och rapporten till Europeiska rådets möte i Laeken av den 17 oktober 2001 (KOM(2001) 598 slutlig).

1.1.2. Tjänster i allmänhetens intresse utgör ett dynamiskt och föränderligt begrepp som innefattar en rad tjänster som berör människors dagliga liv, bl.a. i fråga om transporter, posttjänster, telekommunikation, radio/TV, kultur och bevarande av kulturarvet, utbildning, sjukvård, socialtjänster, hamntjänster, avfallshantering och dricksvattenförsörjning samt energi, framför allt el <sup>(1)</sup> och ledningsgas.

1.1.3. Tjänster i allmänhetens intresse kännetecknas framför allt av lika rätt för alla att utnyttja tjänsterna, kontinuerligt tillhandahållande av dessa och anpassning till utvecklingen. Tjänsterna grundar sig på följande principer och mål: solidaritet, allmän täckning, säkerhet, rättvisa avgifter, hög kvalitet (i fall där kvalitetsnivån skall fastställas av behörig myndighet), effektivitet (bör kontrolleras på ett opartiskt sätt), demokratisk kontroll, insyn och offentligt ansvar för beslut om förvaltning av tekniska och ekonomiska resultat samt slutligen samråd särskilt med arbetstagare och deras fackorganisationer och med användare, konsumenter och konsumentorganisationer.

1.2. EG-domstolens avgöranden har i sin tur lett till att en lång rad ekonomiska aktiviteter kan grupperas under begreppet tjänster i allmänhetens intresse <sup>(2)</sup>. Domstolen har nyligen utökat området med ett av de traditionella inslagen i socialskyddet <sup>(3)</sup> (olyckor på arbetsplatsen och yrkessjukdomar), med anordnandet av mässor <sup>(4)</sup> för att garantera en hög kvalitet och säkerhetsnivå i anslutning till dessa, samt med hantering av icke-miljöfarligt bygg- och anläggningsavfall <sup>(5)</sup>.

1.3. I detta sammanhang bör det påpekas att fördragen inte ursprungligen ålade EU-institutionerna att definiera och upprätthålla tjänster i allmänhetens intresse inom ramen för den europeiska integrationen. Institutionerna har bara till en kompletterande del arbetat med frågan, nämligen genom att kontrollera att det offentliga verksamheten inte står i strid med fri konkurrens och de grundläggande ekonomiska friheterna på inre marknaden.

(1) Detta dokument behandlar ansvarsområdena som gäller för sektionen för transporter transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället.

(2) Exempel: att tillhandahålla dricksvatten, att hålla en vattenväg segelbar, att tillhandahålla el oavbrutet, att tillhandahålla TV-sändningar och grundläggande posttjänster, att förvalta det allmänna telekommunikationsnätet och att upprätthålla en förlustbringande flygrutt.

(3) Avgörande från EG-domstolen den 22 januari 2002 (C-218/00). Domstolen hade gjort ett liknande avgörande den 17 februari 1993 (C-159/91 och C-160/91).

(4) Slutsatser framlagda av generaladvokat Alber den 29 maj 2001 (C-439/99, punkterna 67-69 och 147-148). Domstolens avgörande av den 15 januari 2002 (C-349/99).

(5) Avgörande från EG-domstolen den 23 maj 2000 (C-209/98).

1.4. Den europeiska integrationen är under ständig dynamisk utveckling och har förstärkts av de politiska framsteg som Maastricht- och Amsterdamfördragen utgör. Genom artikel 16 i EG-fördraget åläggs gemenskapen att tillsammans med medlemsstaterna övervaka att ifrågavarande tjänster tillhandahålls i enlighet med principer och villkor som motsvarar deras uppgift. Därför är det nödvändigt att förbättra gemenskapens definition av begreppet tjänster i allmänhetens intresse <sup>(6)</sup> samt dessa tjänsters mål och uppgift. Detta bör sedan befästas genom rättsliga instrument av överstatlig natur <sup>(7)</sup>.

1.5. Kommissionen uppfattar dessa tjänster som ett väsentligt inslag i de europeiska samhällena och erkänner behovet av det offentliga insatser i fall där marknadens utbud är otillräckligt. För att dessa uppgifter skall kunna fullgöra måste de tilldelas medel genom offentliga kompensationsstöd som är förenliga med EG-fördraget.

1.6. Kommissionen har i sin strategi planerat ett genomförande i två skeden: I första skedet skall en gemenskapsram införas för offentligt stöd till företag som är ålagda att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse. I andra skedet, efter det att de tidigare erfarenheterna har utvärderats, avser man anta en förordning genom vilken vissa stöd för tjänster i allmänhetens intresse godkänns, dvs. en utvidgning av olika kategorier av tjänster.

## 2. Sektorsspecifik reglering

2.1. Inom transportsektorn uppvisar reglerna och de antagna initiativen på gemenskapsnivå olika målsättningar som dock kompletterar varandra.

(6) Att dessa tjänster är intimt förknippade med EU:s gemensamma värderingar och utgör ett viktigt verktyg för social och territoriell sammanhållning framhålls uttryckligen i artikel 16 i EG-fördraget.

(7) Om gemenskapen klarar av att skydda tjänsterna i allmänhetens intresse med samma intensitet som man försvarat de ekonomiska friheterna och inre marknadens effektivitet, kommer den politiska integrationsprocessen att uppnå ett stadium som ytterligare framhäver dess särdrag gentemot de övriga internationella organisationerna.

2.1.1. När det gäller järnvägstransport, vägtransport och transport på vattenvägar ges myndigheterna i medlemsstaterna genom rådets förordning (EEG) nr 119/69 av den 26 juni 1969 rätt att sluta avtal om allmänna tjänster med transportföretag i syfte att garantera minimitrafik, kapacitet, linjer, tariffer, tidtabeller och kontinuerligt tillhandahållande av tjänsterna.

2.1.2. För att tillförsäkra konsumenterna bättre tjänster har kommissionen föreslagit nya rambestämmelser <sup>(1)</sup> som innebär förbättrad service, kontroll av kostnaderna och högsta möjliga säkerhetsnivå. I detta förslag lanseras begreppet "kontrollerad konkurrens" som främst grundar sig på en regelbunden översyn av exklusiva rättigheter på marknader med fritt tillträde. ESK ser positivt på förslagets viktigaste instrument för organisering av marknaden <sup>(2)</sup>, särskilt de behöriga myndigheternas åligganden att erbjuda anpassade tjänster i allmänhetens intresse när det gäller persontransporter och i fråga om införandet av kvalitetskriterier, ekonomisk ersättning för kostnader för att tillmötesgå kraven på allmänna tjänster, ersättning för kostnader för att tillhandahålla allmänna tjänster, garanti för exklusiva rättigheter (med tidsgräns) samt styrning av konkurrens genom anbudsförfaranden.

2.1.3. Förhoppningen är att antagandet av föreslagna åtgärder skall leda till att konsumenternas krav tillgodoses bättre i fråga om alla former av lokaltrafik och att man kan gynna järnvägstransporterna, som kommissionen lägger fram mest åtgärder för.

2.1.4. Direktivpaketet om infrastruktur avses på längre sikt ge nöjdare användare, och i detta sammanhang är EESK <sup>(3)</sup> införstådd med att åtgärder från gemenskapens sida är nödvändiga. Av institutionella, sociala, ekonomiska och transportpolitiska skäl behöver hela systemet i största utsträckning bindas samman och integreras.

2.2.1. På flygtransportområdet finns det allmän trafikplikt för reguljära lufttrafikföretag när det gäller vissa flygrutter <sup>(4)</sup>. Resultaten har i allmänhet varit tillfredsställande när det företag som erbjudit de bästa villkoren har tilldelats tjänsten <sup>(5)</sup>. Det gradvisa öppnandet av marknaden för lufttransport fullbordades den 1 juli 1988. Trots detta vore det skäl att fastställa en definitiv rättslig och ekonomisk ordning som tillåter insyn när det gäller tillhandahållande av regelbundna tjänster i avlägsna områden, på öar och mindre gynnade regioner.

2.2.2. Dessutom strävar kommissionen i sin vitbok om transportpolitiken <sup>(6)</sup> efter allmänna tjänster av hög kvalitet och har lagt fram ett förslag om utökade passagerarrättigheter, särskilt med avseende på kompensation till passagerarna vid förseningar eller nekad ombordstigning till följd av överbokning, vilket är vanligt bland flygbolagen <sup>(7)</sup>. Detsamma gäller den planerade rätten till ersättningar i fråga om vissa järnvägs-linjer.

2.3.1. I fråga om sjötransporter/cabotage anges i EG-fördraget att förekomsten av operatörer som av det offentliga åläggs att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse är förenligt med att de offentliga myndigheterna sluter avtal med andra operatörer genom s.k. "avtal om allmänna tjänster" <sup>(8)</sup>. Med tanke på översynen av förordning (EEG) nr 3577/92, har EESK påpekat <sup>(9)</sup> att när det gäller öcabotage i olika medlemsstater kräver den offentliga servicen, som omfattar krav på regelbundenhet, särskilda ruttor och turtäthet, att fartyg i sådan trafik endast kan utnyttjas till detta ändamål.

(1) "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar" KOM(2000) 7 slutlig.

(2) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar" (KOM(2000) 7 slutlig, EGT C 221, 7.8.2001).

(3) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg" (KOM(1999) 617 slutlig, EGT C 204, 18.7.2000).

(4) Turtäthet, tidtabeller, flygplanstyp och kapacitet. Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992.

(5) KOM(2000) 182 slutlig, 20 maj 1999.

(6) Vitboken "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" (KOM(2001) 370 slutlig).

(7) "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av gemensamma regler om kompensation och assistans till flygpassagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar" (KOM(2001) 784 slutlig).

(8) Avgörande av den 20 februari 2001, Analir m.fl. (C-205/99).

(9) ESK:s yttrande om "Förslag till rådets förordning (EG) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage)" och "Förslag till rådets förordning om bestämmelser för bemanning av fartyg i regelbunden passagerar- och färjetrafik mellan medlemsstater" (KOM(98) 251 slutlig, EGT C 40, 15.2.1999).

2.3.2. I fråga om den reglering av tillträde till hamntjänster och offentlig finansiering av hamnar som kommissionen lagt fram<sup>(1)</sup>, ger EESK<sup>(2)</sup> sitt stöd till att kraven på insyn och separat redovisning utsträcks att gälla alla hamnar i det europeiska transportnätet även om kommittén uttrycker vissa förbehåll gällande andra delar av förslaget.

2.3.3. Kommissionen avser utveckla den infrastruktur som krävs för att skapa höghastighetsvattenvägar som kombinerar olika transportformer och som garanterar förbindelserna mellan hav, vattenvägar och järnvägar samtidigt som system för kombinerade biljetter utvecklas.

2.4.1. Direktiven om genomförande av inre marknaden för energi (direktiv 96/92/EG om el och direktiv 98/30/EG om gas), gör det möjligt för olika operatörer att använda transportnätet. Dessutom skall vissa konsumentgrupper ha rätt att välja tjänsteleverantör<sup>(3)</sup>. Domstolens avgörande av den 23 oktober 1997 är ett viktigt steg i denna riktning<sup>(4)</sup>.

2.4.2. De traditionella operatörerna har dock fortfarande stora marknadsandelar och tredje operatörs tillträde till transportnätet har försvarats av bristfälligt motiverade vägranden att ge tillträde till nätet eller av brister i infrastrukturen, t.ex. avsaknad av hopkopplingsmöjligheter. Till följd av detta är tjänsternas kvalitet visserligen på hög nivå, men priserna är i vissa fall för höga (förutom när det gäller industrikunder) och varierar mellan de olika medlemsstaterna<sup>(5)</sup>.

2.4.3. Kommissionen har lagt fram några nya förslag inom sektorn<sup>(6)</sup>. EESK har generellt uttryckt stöd för dessa, även om kommittén har understrukit vissa olägenheter som kan uppstå

till följd av marknadsöppningen och som sammanhänger med åtskillnad av verksamheter, åligganden att tillhandahålla allmänna tjänster, territoriell och social sammanhållning samt miljö- och sysselsättningsfrågor<sup>(7)</sup>.

2.5.1. Inom telekommunikationssektorn har en exakt definition av samhällsomfattande tjänster antagits, vilket innebär förpliktelser för operatörerna utan att detta nödvändigtvis medför särskilda rättigheter. Nämda definition skall regelbundet bli föremål för en översyn och anpassas till den snabba tekniska utvecklingen inom sektorn<sup>(8)</sup>, särskilt som nuvarande definition inte omfattar tillträde till bredbandsnät för Internet eller mobiltelefoni, som för ett stort antal konsumenter med små inkomster utgör ett godtagbart alternativ till fast telefoni<sup>(9)</sup>.

2.5.2. Kommissionen har lagt fram några nya förslag på telekomområdet, t.ex. ett förslag om samhällsomfattande tjänster och användarnas rättigheter<sup>(10)</sup>. EESK<sup>(11)</sup> anser dock att den snabba och utbredda utvecklingen av Internet bör ingå i samhällsomfattande tjänster, särskilt som tillträdet till avancerade tjänster är nödvändigt för personer med låg inkomst, frivilligsektorn, organisationer utan vinstsyfte och användare som bor i glesbygden. På detta sätt skulle man kunna gynna uppkomsten av ett informationssamhälle som ligger närmare EU:s demokratiska och sociala principer.

2.6.1. I fråga om posttjänster fastställer nuvarande rättsliga ram<sup>(12)</sup> samhällsomfattande tjänster och definierar närmare en miniminivå för den samhällsomfattande tjänsten, vilket har gynnat effektiviteten bland operatörerna och höjt tjänsternas kvalitet såväl när det gäller utbudet på tjänster över lag som i fråga om snabbare posttransporter, särskilt över gränserna.

(1) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillträde till marknaden för hamntjänster" KOM(2001) 35 slutlig.

(2) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillträde till marknaden för hamntjänster" (KOM(2001) 35 slutlig, EGT C 48, 21.2.2002).

(3) Direktiven öppnade marknaden och införde bestämmelser om tillgång till nätet, separat bokföring, beräkning av tariffer, försörjningsskyldighet och möjlighet för medlemsstaterna att ålägga företag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster på fem olika områden: miljöskydd, säkerhet, regelbundenhet, kvalitet och pris.

(4) Avgörandena C-158/94, C-159/94 och C-160/94.

(5) SEK(2001) 1998, s. 4, 7 och 34.

(6) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 96/92/EG och 98/30/EG om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas" och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel" KOM(2001) 125 slutlig.

(7) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 96/92/EG och 98/30/EG om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas" och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel" (KOM(2001) 125 slutlig, EGT C 36, 8.2.2002).

(8) Direktiv 97/33/EG, 97/13/EG och 98/10/EG.

(9) KOM(2000) 580 slutlig, s. 19–20.

(10) "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster" KOM(2000) 392 slutlig.

(11) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster" (KOM(2000) 392 slutlig, EGT C 139, 11.5.2001).

(12) Direktiv 97/67/EG.

2.6.2. Den 30 maj 2000 antog kommissionen ett nytt direktivförslag<sup>(1)</sup> som eftersträvar en öppnare marknad och utvidgade konsumenträttigheter. Bl.a. skall alla som tillhandahåller posttjänster införa system för behandling av klagomål och av fall där användare väckt talan. EESK<sup>(2)</sup> erkänner visserligen att det är nödvändigt att avreglera dessa tjänster, men anser att processen måste föras vidare under kontrollerade former som tar full hänsyn till berörda parter, särskilt de sociala sidoeffekterna av processen.

2.6.3. På lång sikt förväntas inom sektorn en utveckling som beror på de nya teknikerna, t.ex. e-post, och med tanke på de samhällsomfattande tjänsternas evolutiva natur kan man underlätta tillträdet till dessa tjänster för alla användare.

2.6.4. I det ändrade förslaget<sup>(3)</sup> återfinns huvudsakligen de termer som föreslagits av kommissionen, men det är ändå problematiskt att definiera begreppet "särskilda tjänster" i den överstatliga regelramen.

2.7.1. Vad beträffar den audiovisuella sektorn har kommissionen uppställt principer och riktlinjer för den nya digitala eran<sup>(4)</sup>, och EESK<sup>(5)</sup> har i ett yttrande påpekat att man inte får förbise yttrande- och åsiktsfriheten, pluralism, kulturell och språklig mångfald, skydd av minderåriga, konsumentskydd m.m. EESK är övertygad om att man måste bevara och förstärka dessa aspekter för att fördjupa demokratins grundläggande ställning.

2.7.2. Vidare ansåg EESK<sup>(5)</sup> att radion som tjänst i allmänhetens intresse har en rad kulturella, sociala och demokratiska uppdrag som kommer alla till nytta. Därför är radion av

avgörande betydelse i fråga om att upprätthålla demokrati, pluralism, social sammanhållning samt kulturell och språklig mångfald. EESK beklagar därför att man inte före kommissionens meddelande har velat höra kommittén om regel tillämpningen i fråga om offentligt stöd till radiotjänster i allmänhetens intresse<sup>(6)</sup>.

2.8. EESK har tagit ställning<sup>(7)</sup> till den roll som spelas av sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte i anslutning till tjänster i allmänhetens intresse i Europa, och har visat på dessa tjänsteleverantörers stora uppgift i kampen mot social utslagning och till förmån för social sammanhållning. Kommittén har konstaterat att det är svårt att förena hänsyn till konkurrens med de särdrag som förekommer i fråga om ekonomisk verksamhet i anslutning till sociala tjänster.

### 3. Situationen efter Europeiska rådets möten i Nice (7–11 december 2000) och i Barcelona (15–16 mars 2002)

3.1. Kommitténs kommentarer när det gäller situationen på området för tjänster i allmänhetens intresse<sup>(8)</sup> efter Amsterdamfördraget får ökad betydelse i ljuset av det officiella tillkännagivandet av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>(9)</sup> vid Europeiska rådets möte i Nice. I stadgans artikel 36 tas tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>(10)</sup> upp som en av de grundläggande rättigheterna.

3.2. Trots att stadgan för närvarande inte är av bindande karaktär – även om den redan nämnts i de slutsatser som flera generaladvokater vid EG-domstolen lagt fram och i förstainstansrättens mål – är dess rättsliga grund tillräcklig för att motivera offentliga myndigheters åtgärder på nationell och överstatlig nivå<sup>(11)</sup>.

3.3. I uttalandet från Europeiska rådet i Nice den 11 december avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse framhålls

(1) "Förslag till ett direktiv om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen" KOM(2000) 319 slutlig.

(2) ESK:s yttrande om "Förslag till ett direktiv om ändring av direktiv 97/67/EG för att ytterligare öka konkurrensen inom postsektorn i gemenskapen" (KOM(2000) 319 slutlig, EGT C 116, 20.4.2001).

(3) Andrat förslag av den 21 mars 2001 (KOM(2001) 109 slutlig, EGT C 180, 26.6.2001).

(4) "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran" (KOM(1999) 657 slutlig).

(5) ESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran" (KOM(1999) 657 slutlig, EGT C 14, 16.1.2001).

(6) EGT C 320, 15.11.2001, s. 5.

(7) ESK:s yttrande om "Sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte" (EGT C 311, 7.11.2001).

(8) ESK:s yttrande om "Allmännyttiga tjänster", EGT C 368, 20.12.1999.

(9) EGT C 364, 18.12.2000.

(10) Se artikel 36 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: "Unionen skall för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen".

(11) Moreira González, C. "La optimización de la acción institucional a favor de los DF y del Estatuto de Ciudadanía de la Unión", i "Tratado de Niza" (análisis y comentarios), Ed. Colex, 2002, ss. 113–133.



att de spelar en viktig och oersättlig roll i utvecklingen av EU:s konkurrenskraft. I uttalandet fastställs flera målsättningar som uppfylls av tjänsterna i allmänhetens intresse i Europa: konsumentskydd, säkerhet för användarna, social sammanhållning och fysisk planering samt hållbar utveckling.

3.4. Slutsatserna från Europeiska rådet i Barcelona ligger i linje med detta; man ställer sig positiv till att öppna allmännyttiga företag och nätverksbranschen för konkurrens "med beaktande av kravet att tillgodose användarnas behov och behovet av insyn i marknaden genom lämplig lagstiftning" (punkt 17) i syfte att öka effektiviteten, säkerställa en tillräcklig kvalitet och förbättra hållbarheten (punkt 36).

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1.1. Allmännyttiga tjänster spelar en avgörande roll i medborgarnas vardag. De är ett av de värden som ligger till grund för den europeiska sociala modellen och är allmänt erkända i medlemsstaternas konstitutionella traditioner. De sociala trygghetssystemen, hälsovården och många initiativ från ideella föreningar inom bland annat friskvårdssektorn och den sociala sektorn utgör fortfarande ryggraden i den europeiska sociala modellen.

4.1.2. Framsteg när det gäller den politiska och ekonomiska integrationen i EU förutsätter därför en rad åtgärder, som det vore lämpligt att genomföra nu med tanke på att fördragen skall ses över 2004. Kommittén anser att det i EG-fördragets artikel 3 bör anges att tillhandahållandet av tjänster av allmänt intresse är en av de åtgärder som gemenskapen bör utveckla i syfte att uppnå sina målsättningar.

4.2. En möjlighet vore att ge en rättslig definition av allmännyttiga tjänster. Den skulle bland annat innehålla en icke uttömmande förteckning över de sociala värden som ligger till grund för dessa tjänster, som de nationella och överstatliga myndigheterna bör främja och värna om. Samtidigt måste sambandet mellan tillgången till dessa tjänster och ett EU-medborgarskap klargöras.

4.3. Förutom gemensamma principer bör den framtida gemenskapsramen innehålla en mekanism som gör det möjligt att tillämpa subsidiaritetsprincipen utifrån såväl funktionella<sup>(1)</sup> som territoriella kriterier. Det skulle i synnerhet påverka den roll som de driftsansvariga för infrastrukturnät spelar, eftersom

de – som ett resultat av det decentraliserade tillsynssystemet till följd av direktiven om avregleringen av marknaden – har ökat antalet förfaranden för godkännande och kontroll, vilket försvårar varu- och tjänsteutbytet mellan medlemsstaterna<sup>(2)</sup>.

4.4. Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att kommissionen lägger fram ett förslag till ramdirektiv som befäster de politiska principerna för ekonomiska tjänster i allmänhetens intresse och ger medlemsstaterna möjlighet att agera flexibelt på detta område. Av detta rättsliga instrument bör det framgå att man inom EU fäster stor vikt vid tjänsterna i allmänhetens intresse och att rätten till tillgång till dessa tjänster ingår i EU-medborgarskapet, och man bör med hänsyn till rättssäkerheten klargöra vissa begrepp i gemenskapsrätten på detta område, samtidigt som man beaktar subsidiaritetsprincipen.

4.5. När det gäller ramdirektivets rättsliga grund bör kommissionen ta hänsyn till vissa bestämmelser i EG-fördraget, som artikel 2, enligt vilken gemenskapens uppgift bland annat är att främja en hög sysselsättningsnivå och social trygghetsnivå, jämlikhet, hållbar utveckling, höjd levnadsstandard och livskvalitet, ekonomisk och social sammanhållning samt solidaritet; artikel 3, där gemenskapens olika målsättningar räknas upp; fördragets artikel 16; subsidiaritets-, proportionalitets- och neutralitetsprinciperna; samt artikel 36 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artiklarna 86 och 87 i fördraget.

4.6. I förslaget till direktiv bör man redogöra för varför tjänsterna bör inrättas. Motiven kan vara såväl ekonomiska som sociala. Exempel på ekonomiska motiv är bland annat för höga kostnader i samband med nödvändiga investeringar, brist på varor eller komponenter som erfordras för att producera tjänsterna, samt hållbar utveckling. Sociala motiv kan vara social sammanhållning för att reducera regionala skillnader och social och ekonomisk obalans med målsättningen att alla skall kunna delta fullt ut i samhällslivet; lika möjligheter för alla när det gäller tillgången till dessa tjänster och uppfyllandet av deras grundläggande rättigheter; bekämpning av social diskriminering samt ekonomisk rättvisa genom prisutjämning eller tillämpning av sociala taxor; att upprätthålla medborgarnas efterfrågan, särskilt genom skatteåtgärder, och fastställa regler som gör det möjligt för medborgarna att via organisationer bidra till att bedöma tillgängligheten och kvaliteten i fråga om tjänster som tillhandahålls på entreprenad eller med koncession.

<sup>(1)</sup> Kommissionens förslag i vitboken om styrelsereformerna i EU, KOM(2001) 428 slutlig.

<sup>(2)</sup> EG-domstolens dom av den 13 december 2001 i mål C-79/00 är ett aktuellt exempel på den rättsliga osäkerhet som det befintliga systemet alstrar.

4.7. Kommittén anser att man bör skapa balans mellan allmännyttiga tjänster och konkurrens. De offentliga myndigheterna på samtliga nivåer ansvarar för att man uppnår största möjliga jämvikt mellan å ena sidan en optimerad kostnadseffektivitet på kort och lång sikt, och å andra sidan de målsättningar som ligger i allmänhetens intresse avseende tjänsten och andra tjänster som kan beröras, för att säkerställa att man prioriterar kriterier som baseras på en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling.

4.8. Med stöd av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna skall de offentliga myndigheterna fastställa vissa krav avseende de allmännyttiga tjänsterna som gör det möjligt att säkerställa att tillhandahållarna av tjänsterna förverkligar de särskilda målsättningar som ålagts dem, under förutsättning att handelns utveckling inte störs på sådant sätt att det strider mot gemenskapens intressen

4.8.1. Kommittén förordar att man bevarar den ekonomiska och finansiella jämvikten i tjänstebudet. Vi anser att offentligt stöd till företag som tillhandahåller dessa tjänster som kompensation för de kostnader som kraven innebär måste vara förenligt med gemenskapslagstiftningen i förslaget till ramdirektiv. Särskilda finansieringsmekanismer för förpliktelser i samband med dessa tjänster bör ingå i förslaget. Dessutom bör man framhålla den grundläggande skillnaden mellan å ena sidan principen om offentlig finansiering, som innebär att samtliga medborgare bidrar, och å andra sidan de exklusiva rättigheter som ges de företag som tillhandahåller allmännyttiga tjänster i syfte att säkerställa en kostnadsutjämnning mellan förlustverksamheter för att uppnå önskvärd jämvikt. I det senare fallet är det användaren som finansierar solidariteten och inte skattebetalaren. Det finns även andra metoder, som korssubventionering och socialt stöd.

4.8.2. Definitionen av tjänster i allmänhetens intresse bör göras på lämpligaste nivå och den europeiska, nationella och regionala nivån bör respekteras. Det är dessutom de offentliga myndigheternas uppgift att ta hänsyn till nya samhällsbehov och den tekniska utvecklingen, särskilt med tanke på informationssamhället, i syfte att fastställa de allmänna tjänsternas målsättningar och krav.

4.9. När man ser till dessa tjänsters funktion är det viktigt att anpassa tjänsterna till deras specifika egenskaper samt beakta följande principer:

— Lika möjligheter att få tillträde till tjänsterna. Denna princip bygger på förbudet mot all slags diskriminering och på idén om att särskild hänsyn skall tas till de mest utsatta konsumentgrupperna, i syfte att motverka social utslagning. Tjänsterna skall tillhandahållas till ett rimligt, rättvist, motiverat och överskådligt pris.

— Kontinuitet. Tjänsterna skall tillhandahållas kontinuerligt, regelbundet och utan avbrott. De enda undantagen utgörs av s.k. force majeure och eventuella undantag som kan anges i branschspecifika bestämmelser.

— Globala tjänster. Alla skall ha tillgång till dessa tjänster, även när tjänsterna inte kan motiveras av kommersiella skäl eller lönsamhetsskäl, t.ex. i landsbygdsregioner, på öar, i regioner med eftersläpande utveckling eller i unionens yttre randområden.

— Kvalitet. Dessa tjänster skall uppfylla både de kvantitativa och kvalitativa kriterier som fastställs i grundförordningarna och som skall utvärderas regelbundet. Den offentliga myndighet som ansvarar för respektive bransch skall garantera att tjänsterna når upp till en viss kvalitetsnivå.

— Anpassningsbarhet. Tillhandahållandet av dessa tjänster skall regelbundet anpassas till gemenskapens politiska prioriteringar samt till rådande sociala, lokala och regionala behov. Hänsyn skall också tas till tekniska och ekonomiska framsteg samt till de krav som ställs med hänsyn till allmänhetens intressen.

— Dessa allmänna principer bör kompletteras med specifika principer för respektive bransch. I vissa fall kan det vara lämpligt att utarbeta branschspecifika direktiv som komplement till ramdirektivet.

4.10. Det är viktigt att inrätta en skyddsmechanism så att man skall kunna slå vakt om konsumenternas rättigheter och för att konsumenterna snabbt och effektivt skall kunna ta tillvara sina rättigheter. Det är särskilt viktigt att införa enkla, överskådliga, snabba och opartiska reklamationsförfaranden. I vissa fall bör man införa ett allmänt system för ersättning, återbetalning och automatisk kompensation, i linje med det system som för närvarande tillämpas för överbokningar av flygbiljetter.

4.11. Det är viktigt att utarbeta ett regelverk för de olika tjänsterna. Regleringsmyndigheten kan ta formen av en administration, som ett enskilt organ eller som en paraplyorganisation och skall ansvara för

— en utvärdering som gör det möjligt att mäta den tjänst som konsumenterna får tillgång till.

— en kontroll som gör det möjligt för den organiserande myndigheten att kontrollera förvaltningen hos de operatörer som valts ut för att tillhandahålla tjänsten, framför allt i beskattningsfrågor och när det gäller påföljder vid olämpligt uppförande i fråga om de allmänna tjänster som operatörerna är förpliktade att tillhandahålla,

— en reglering som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att med beaktande av tydliga rättsliga avgränsningar vidta de åtgärder som inte skulle vidtas om marknadskrafterna fick fritt spelrum.

4.11.1. Eftersom dessa tjänster oftast tillhandahålls av flera operatörer bör regleringsmyndigheten ansvara för att operatörernas verksamhet kontrolleras, att allmänintressets mål uppfylls och att operatörerna respekterar gällande bestämmelser avseende konkurrens, prissättning, kvalitet och konsumentskydd. Om nödvändigt bör detta ske genom att regleringsmyndigheten ser till att de offentliga medlen fördelas i linje med allmänintressets mål och i enlighet med gemenskapens bestämmelser, framför allt bestämmelserna om inre marknadens funktion. Ansvar för att övervaka och kontrollera att dessa bestämmelser efterlevs bör även fortsättningsvis ligga hos kommissionen.

4.11.2. Samtliga användare, konsumentorganisationer och fackföreningar, miljörelsen samt alla andra berörda samhällsgrupper bör ha garanterad rätt till information. Denna rättighet bör tydligt anges i regleringsmyndigheternas stadgar.

4.12. Varje offentlig myndighet bör själv få välja vilken status de ger de operatörer som väljs ut för att tillhandahålla de tjänster för vilka myndigheten ansvarar, på grundval av principen om fritt val av förvaltningsmetod. Operatörerna kan naturligtvis välja mellan olika förvaltningsformer och exempelvis verka direkt som en förvaltningsenhet, eller indirekt via förvaltningen inom ett offentligt eller privat företag, ett företag inom den sociala ekonomin eller ett offentligt-privat företag.

4.12.1. Tilldelningen av uppdraget att tillhandahålla tjänster skall grunda sig på gemenskapslagstiftningens bestämmelser om offentlig upphandling när det gäller att ge privata företag särskilda eller exklusiva rättigheter. Principerna om offentlighet, konkurrens och insyn skall också beaktas.

4.13. Förhållandet mellan operatörerna och respektive myndigheter bör formaliseras genom avtal. Ett sådant avtal skall bland annat innehålla information om

- företagets mål, principer för prissättning och huvudsakliga finansieringskällor,
- de eventuella särskilda rättigheter, eller i förekommande fall den ensamrätt, som operatörer beviljats för att tillhandahålla tjänsten i fråga,
- det ekonomiska underskott som uppstår på grund av förlustbringande verksamhet som inte kan finansieras på normala kommersiella grunder men som ålagts företaget

med hänsyn till det allmännas intresse och som måste kompenseras på ett rättvist sätt; i enlighet med insynsprincipen krävs en separat bokföring avseende utgifter för verksamhet av allmänt intresse. Man skall lätt kunna urskilja denna verksamhet i förhållande till företagets övriga verksamhet.

4.14. I syfte att utveckla medborgarnas demokratiska deltagande bör de som förvaltar tjänsterna av allmänt intresse kunna rådfråga användarna – framför allt olika konsumentorganisationer – och låta dem delta i arbetet med att utvärdera tjänsternas resultat. Dessa organisationer, som ingår i det organiserade civila samhället, bör delta i arbetet med att definiera och utvärdera tjänsterna på lämpligaste sätt, beroende på branschens och de olika tjänsternas särdrag. På så sätt kan man garantera ett samarbete med dem som tillhandahåller tjänsterna samtidigt som man slår vakt om medborgarnas rätt till att dessa tjänster tillhandahålls på ett korrekt sätt och att de kan vara resresenterade i de olika tillsynsorganen.

4.15. Information till och samråd med arbetstagarerna och deras representanter, liksom principen att dessa personer skall få delta i arbetet, är av avgörande betydelse för att moderniseringen av dessa tjänsters organisation skall kunna ske via förhandlingar. Genom att främja den sociala dialogen och inkludera arbetstagarrepresentanterna och fackföreningarna i dessa förhandlingar kan man fastställa bestämmelser avseende representation eller motsvarande instanser. Kommittén anser att begreppet "allmänt intresse" inte går att skilja från det system med exemplariska kontakter mellan arbetsmarknadens parter som kännetecknar EU:s sociala modell.

4.16. Kommittén anser att det bör inrättas en observationsgrupp för tjänster av allmänt intresse, med uppdraget att utvärdera villkoren för dessa tjänster i medlemsstaterna. Observationsgruppen skulle även kunna tjäna som forum för insamling av information från de olika medlemsstaterna samt verka för en institutionell debatt på gemenskapsnivå om hur dessa tjänster fungerar.

4.17. EESK anser att man genom att skilja mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet uttryckligen bör se till att konkurrensregler och inre marknadens bestämmelser inte tillämpas på tjänster som tillhandahålls inom de nationella utbildningssystemen, som kräver en obligatorisk anslutning till det grundläggande socialförsäkringssystemet eller som tillhandahålls av instanser som drivs för sociala, vägledande, kulturella eller icke-vinstgivande ändamål.

4.17.1. En tjänst i allmänhetens intresse som de offentliga myndigheterna bör slå vakt om är medborgarnas kulturella intressen. De bör framför allt garantera följande:

- rätten till kontinuerlig och skyddad tillgång till vissa kulturella medier, t.ex. böcker och den audiovisuella sektorn,
- rätten till tillgång till kvalitativa radio och tv-sändningar av public-serviceföretag,
- rätten till allmänt skydd av den kulturella miljö inom

vilken informationssamhällets tjänster tillhandahålls, med utgångspunkt i intellektuella, estetiska och moraliska överväganden och inte strikt ekonomiska skäl.

4.18. Kommittén betonar att det krävs ett särskilt perspektiv på public-serviceföretagens tillhandahållande och finansiering av radio- och tv-sändningar, i syfte att slå vakt om ett antal grundläggande rättigheter, framför allt rätten att ta emot och sända information samt respekten för demokratiska principer och pluralism, som kan påverkas negativt av ökad koncentration på detta område.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

#### BILAGA

#### till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag som fick minst en fjärdedel av rösterna avlogs under debatten:

#### **Punkt 4.4**

Lägg till följande i slutet av punkten:

"Direktivet bör även innehålla verkningfulla garantier mot konkurrensnedvridningar på inre marknaden. Ramdirektivet fastställer principerna, men strider inte mot tillämpningen av gällande eller framtida sektorspecifika direktiv som reglerar åtagandena beträffande offentliga eller samhällsomfattande tjänster på området, exempelvis inom telekommunikation och energi."

#### *Motivering*

Att subsidiaritetsprincipen respekteras är mycket viktigt och förmodligen påverkar direktivet inte i någon större utsträckning inre marknads funktion. Det måste dock tydligt framhållas att eventuella snedvridningar måste undvikas samtidigt som medborgarnas rätt till vissa tjänster måste säkerställas. På serviceområden som har tydliga gränsöverskridande effekter, såsom telekommunikation och energi, har man redan tagit hänsyn till detta i gällande direktiv och förslag till direktiv på området genom att införa bestämmelser som reglerar åtaganden beträffande offentliga och allmännyttiga tjänster. Här följer man i stort sett samma principer som dem som skulle införas i ett framtida ramdirektiv. Dessa sektorspecifika direktiv skulle naturligtvis genomföras och respekteras fullt ut.

#### *Resultat av omröstningen*

Röster för: 22, röster emot: 43, nedlagda röster: 1.

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:**

- ”Förslag till rådets förordning om anpassning av bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar genomförandebefogenheter som ges i rättsakter som rådet antagit enligt samtyckesförfarandet”,
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om anpassning av bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar genomförandebefogenheter som ges i rättsakter som Europaparlamentet och rådet har antagit enligt förfarandet i artikel 251 i fördraget”,
- ”Förslag till rådets förordning om anpassning av bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar genomförandebefogenheter som ges i rättsakter som rådet antagit enligt samrådsförfarandet (kvalificerad majoritet)”, och
- ”Förslag till rådets förordning om anpassning av bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar genomförandebefogenheter som ges i rättsakter som rådet antagit enligt samrådsförfarandet (enhällighet)”

(KOM(2001) 789 slutlig – 2001/0313 AVC – 2001/0314 COD – 2001/0315 CNS –  
2001/0316 CNS)

(2002/C 241/24)

Den 26–27 februari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utnämna Bernardo Hernández Bataller till huvudföredragande för detta yttrande.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 41 röster för och 4 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. I enlighet med artikel 211 i EG-fördraget skall kommissionen, för att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling, ”utöva de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet”. Som en utveckling av detta antogs rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter<sup>(1)</sup>. Syftet med beslutet är bland annat att fastställa kriterier av icke bindande karaktär för valet av kommittéförfarande, att förenkla villkoren för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter samt att förbättra Europaparlamentets möjlighet att ta del i och få information om dessa förfaranden.

1.2. I förklaring nr 2 från rådet och kommissionen till rådets beslut 1999/468/EG<sup>(2)</sup> anges att förfarandena I (det rådgivande förfarandet), II a och II b (förvaltningsförfarandet)

samt III a och III b (föreskrivandeförfarandet) skall antas automatiskt och att ändringar av dessa skyddsåtgärder bör avgöras från fall till fall i samband med den normala översynen av lagstiftningen.

1.3. Europeiska rådet i Lissabon (23–24 mars 2000), Stockholm (23–24 mars 2001), Laeken (14–15 december 2001) och Barcelona (15–16 mars 2002) har pekat på vikten av en samordnad strategi för att förenkla den nuvarande gemenskapslagstiftningen, och uppdragit åt kommissionen att utarbeta en handlingsplan på detta område.

1.4. Vitboken om styrelseformerna i EU<sup>(3)</sup> innehåller vissa förslag i denna riktning som till största delen har införlivats och utvecklats i kommissionens meddelanden om ”bättre lagstiftning<sup>(4)</sup>” och om upprättandet av en ”handlingsplan för en bättre och enklare lagstiftning<sup>(5)</sup>” på uppdrag av rådet.

<sup>(1)</sup> EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

<sup>(2)</sup> EGT C 203, 17.7.1999.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 428 slutlig.

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 275 slutlig, 5.6.2002.

<sup>(5)</sup> KOM(2002) 278 slutlig, 5.6.2002.

Det lagstiftningsförslag som vi ägnar oss åt här har en särskild betydelse i sammanhanget.

## 2. Kommissionens meddelande <sup>(1)</sup>

2.1. Förslaget rör kommittéförfaranden för en lång rad gällande rättsakter:

- I. Två rättsakter som antagits enligt samtyckesförfarandet.
- II. 152 rättsakter som antagits enligt medbeslutandeförfarandet.
- III. 78 rättsakter som antagits enligt samrådsförfarandet (kvalificerad majoritet).
- IV. 72 rättsakter som antagits enligt samrådsförfarandet (enhällighet).

2.2. Förslaget påverkar dock inte de viktigaste bestämmelserna i de ändrade rättsakterna och tillämpningen av dessa akter, och inte heller hur kommittéerna är beskaffade enligt den grundläggande rättsakten.

2.3. Syftet är endast att anpassa rättsakter som handlar om inrättande av kommittéer eller hänvisar till dessa kommittéer, och förslaget omfattar därför inte rättsakter som redan har anpassats genom att en rättsakt antagits om ändring av den grundläggande rättsakten.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1. Förslaget är välkommet eftersom det kommer lägligt och, i kombination med den planerade förbättringen av gemenskapens nuvarande beslutsmekanismer, kan berika den politiska konstitutionella debatten om reformen av EU:s institutioner och lagstiftning.

3.2. Det är dock nödvändigt med några kommentarer om dess innehåll.

3.2.1. Urvalet av rättsakter som skall omfattas av förslaget verkar ha gjorts utifrån strikt formella kriterier, utan hänsyn till i vilken omfattning gemenskapens lagstiftningsprocess och EESK:s ställning som rådgivande organ i denna process berörs. Det är nödvändigt att utarbeta kriterier för val av kommittéförfarande, så att valet av kommittétyp blir mer konsekvent och förutsägbart.

3.2.2.1. Förteckningen över förfarandena har upprättats på grundval av förteckningen över de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter, offentliggjord i artikel 7.4 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 <sup>(2)</sup>.

3.2.2.2. Denna förteckning utarbetades enligt kriterier för offentliggörande och registrering av ett stort antal kommittéförfaranden, men det finns inga tydliga kriterier för varför kommissionen har utsett en kommitté för ett visst slags förfarande.

3.2.2.3. Det mest omedelbara resultatet är att endast 35 av de drygt 300 rättsakter som omfattas av förslaget behandlas av rådgivande kommittéer.

3.3.1. På grund av sin sammansättning och sina målsättningar är den rådgivande kommittén självklart den enda kommittétyp i vilken de näringslivs- och samhällsaktörer som berörs av ett lagstiftningsförslag kan föra fram sina åsikter om detta.

3.3.2. Dessutom framstår den roll som den rådgivande kommittén begränsas till särskilt paradoxal med tanke på att kommissionen själv i sin vitbok om styrelseformerna i EU (s. 31) föreslår att reglerings- och förvaltningskommittéerna skall avskaffas.

3.4.1. Det har redan gjorts institutionella åtaganden för att förbättra Europaparlamentets medverkan i och information om kommittéförfarandena <sup>(3)</sup>, i linje med det öppenhetsmål som ställs upp i rådets tidigare beskrivna beslut 1999/468/EG. Den rättsakt vi här behandlar leder till en teknisk kodifiering som hindrar kommissionen från att ta något steg i riktning mot ett åtagande om information till Ekonomiska och sociala kommittén, något som vore önskvärt.

3.4.2. Även om det handlar om nya rättsakter om genomförande kan deras innehåll och tillämpning i vissa fall vara av intresse för Observationsgruppen för inre marknaden och påverka denna grups mål och funktion, och ett åtagande om information vore därför mycket lämpligt.

3.5.1. Förslaget är förvisso begränsat och påverkat av omständigheterna – av totalt 1 400 rättsakter som omfattas av kommittéförfarandena tas endast 304 stycken upp – och det

<sup>(2)</sup> EGT C 225, 8.8.2000, s. 2.

<sup>(3)</sup> Överenskommelse mellan Europaparlamentet och kommissionen av den 17 februari 2000, EGT L 256, 10.10.2000, s. 19.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 789 slutlig av den 27 december 2001.

rör en konstitutionell fråga, men kommittén vill ändå framhålla att det är viktigt att snarast ta upp några olösta frågor, antingen inom ramen för konventet eller i ett lagstiftningsförslag från kommissionen.

3.5.2. Bland annat uppmanar kommittén de viktigaste aktörerna i gemenskapens lagstiftningsprocess att, vid sidan av de punkter som behandlas ovan, ta upp frågor som gemenskapsorganens roll i beslutsförfaranden som rör genomförandet, och huruvida denna roll är förenlig med det nuvarande kommittésystemet.

3.5.3. Vidare bör det fastställas kriterier för överensstämmelsen mellan beslutsförfarandet och den behöriga kommitténs beskaffenhet, och kriterier som rör effektivitet, öppenhet och medverkan bör stå över varje interinstitutionell kontrovers om utövandet av institutionernas befogenheter.

3.5.4. Det bör även finnas så goda garantier för insyn som möjligt, så att stödorganen kan få bästa möjliga information om planeringen när detta är lämpligt från rättsynpunkt, så att de lagstiftningsåtgärder som omfattar kommittéförfaranden kan utvecklas, och så att spridningen av organens beslut kan främjas och företrädare för det civila samhället stimuleras att delta i organen.

Bryssel den 17 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

### **Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om översynen av rådets förordning (EEG) nr 4064/89"**

*(KOM(2001) 745 slutlig)*

(2002/C 241/25)

Den 13 december 2001 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om översynen av rådets förordning (EEG) nr 4064/89".

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 juni 2002. Föredragande var Göran Lagerholm.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 17 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 32 röster för och 8 röster emot.

#### **1. Inledning**

1.1. Sedan koncentrationsförordningen antogs har antalet medlemsstater i Europeiska unionen ökat från tolv till femton, och deras marknader integreras i ökande utsträckning. Dessutom har Europeiska kommissionens exklusiva behörighet när det gäller koncentrationer över tröskelvärdena utvidgats till att gälla hela Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Omstruktureringen över nationsgränserna av europeiska företag har även stimulerats av införandet av den monetära unionen 1999.

1.2. Vi kan nu se fram mot ett EU med betydligt fler medlemsstater från och med år 2004 och mot fullbordandet av den monetära unionen i och med den slutliga etappen med införandet av sedlar och mynt i euro. Samtidigt fortsätter tendensen till internationalisering, eller t.o.m. globalisering, av företag och marknader att tillta.

1.3. Parallellt införs allt fler ordningar för förhandskontroll av koncentrationer världen över (f.n. finns det cirka 60), vilket leder till en ökning av kostnaderna på grund av flerfaldiga anmälningskrav.

1.3.1. Koncentrationsförordningen har byggt på principen att koncentrationer skall bedömas enligt kriteriet "dominerande ställning på marknaden". Det huvudsakliga alternativ som finns och som tillämpas inom ett antal större jurisdiktioner och för närvarande övervägs i några medlemsstater är kriteriet "betydande minskning av konkurrensen".

1.3.2. I grönboken inleds en diskussion om fördelarna med den bedömning av dominerande ställning som föreskrivs i koncentrationsförordningen i förhållande till den bedömning av "väsentlig inskränkning av konkurrensen" som tillämpas inom vissa andra jurisdiktioner. Värdet och effektiviteten av bedömningen av dominerande ställning erkänns, och det påpekas att en större internationell överensstämmelse redan i stor utsträckning har uppnåtts utan att någon harmonisering av lagstiftningen har skett.

1.3.3. Denna översyn av koncentrationsförordningen kompletterar den tidigare inledda översynen av förordning nr 17 (om genomförandet av fördragets artiklar 81 och 82 om motverkande av konkurrenshindrande avtal, beslut och samordnade förfaranden). Det finns dock en grundläggande skillnad mellan dessa båda ordningar, nämligen att kommissionen har exklusiv behörighet i fråga om koncentrationer med en gemenskapsdimension, medan behörigheten delas mellan kommissionen och medlemsstaterna när det gäller sådana inskränkningar av konkurrensen som omfattas av förordning nr 17, och kommissionen föreslår dessutom att denna parallella behörighet skall förstärkas. Trots denna skillnad har översynen av förordning nr 17 beaktats fullt ut, så att de båda översynsverksamheterna kan ingå som delar av en fullständig modernisering av EU:s rättsliga ramar på konkurrensområdet<sup>(1)</sup>.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Sedan koncentrationsförordningen trädde i kraft har cirka 2 000 tilltänkta koncentrationer anmälts till kommissionen (jfr. grönboken, punkt 8). Av dessa har 18 stoppats, och ytterligare närmare 150 har tillåtits endast på vissa villkor. I några fall har anmälan återtagits, sedan det för parterna stått klart att kommissionen skulle motsätta sig förvärvet. Det är alltså uppenbart att ingripanden statistiskt sett är sällsynta. Siffrorna visar dock också att det tillämpas ett omfattande

administrativt förfarande för att fånga upp de mycket få fall som ger upphov till allvarliga konkurrensproblem. Det finns dessutom liknande system på nationell nivå i hela EU. Dessa utlöser kanske tio gånger så många anmälningar. Antalet liknande system utanför gemenskapen växer också. Därmed betonas ytterligare vikten av att förenkla formaliteterna, förbättra tydligheten och samordna de olika systemen, vilket kommittén redan har påpekat<sup>(2)</sup> (se även 3.1.2 nedan).

2.2. Koncentrationskontrollens effekter är inte enbart – eller ens främst – en fråga om antalet fall som hanteras. Det är tydligt att den i första hand påverkar vilka strukturella steg som föreslås, och de fall där myndigheterna beslutar att ingripa har ofta stor betydelse för hela ekonomin.

2.3. Mot denna bakgrund välkomnar kommittén att kommissionen inleder debatten om hur hela det europeiska systemet för koncentrationskontroll skall förbättras och att man lägger fram konstruktiva förslag till förändring. Det måste vara ett mål att göra det europeiska fusionskontrollförfarandet snabbare och enklare.

2.4. Bedömningar i enlighet med reglerna för kontroll av företagskoncentrationer är med nödvändighet komplicerade, och de försvåras alltmer i takt med de snabba förändringar i de ekonomiska villkoren som orsakas av bl.a. globaliseringen. Som kommittén tidigare har påpekat<sup>(1)</sup> innebär detta att man måste inrikta sig på behovet av att utveckla ekonomiska strukturer och produktionsstrukturer som säkerställer ökad konkurrenskraft för gemenskapens totala ekonomi på världsmarknaden.

2.5. Koncentrationskontrollen bör alltså betraktas mot bakgrund av den globala ekonomin och ta hänsyn till det ständigt ökande internationella konkurrenstrycket på företag inom EU. Kommittén vill understryka det angelägna i att bedömningen av förvärv baseras på en grundlig global marknadsanalys och sålunda inte inskränks till att beakta endast europeiska förhållanden. Kommittén har upprepade gånger framhållit att marknadsavgränsningen inte får göras för snäv, liksom att kommissionen måste ta större hänsyn till att marknader ständigt förändras och vidgas<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Kommittén noterar att ett antal översättningsproblem uppträder i grönboken, åtminstone i punkt 13 (Inledning).

<sup>(2)</sup> ESK:s yttrande av den 10 juli 1996, EGT C 295, 7.10.1996, föredragande: Bagliano.

<sup>(3)</sup> Bl.a. ESK:s yttrande av den 6 juli 1994, EGT C 388, 31.12.1994, föredragande: Petersen.



2.6. I detta perspektiv måste konkurrens effekterna även fortsättningsvis stå i centrum för bedömningarna när det gäller kontroll av företagskoncentrationer. Syftet med konkurrenspolitiken är ytterst att tillgodose konsumentintresset. Sådana hänsyn som hör hemma inom andra politikområden får inte ge upphov till kontraproduktiva åtgärder. Kommittén är givetvis medveten om de mångfacetterade ekonomiska och sociala frågeställningar som uppkommer i samband med strukturförändringar. Alla dessa kan inte hanteras inom ramen för förvärvskontrollen, utan det måste ske ett samspel mellan den allmänna konkurrenspolitiken och sådant som regionalpolitik, insatser för forskning och utbildning, arbetsmarknadspolitik, konsumentpolitik m.m.

2.7. Det bör observeras att omstrukturering är nödvändig för att långsiktigt säkerställa ett livskraftigt näringsliv och därmed undgå bl.a. omfattande arbetslöshet. Som framgår av EG-fördragets artikel 127 skall målet att uppnå en hög sysselsättningsnivå beaktas när gemenskapens politik och verksamhet utformas och genomförs. Arbetstagarna har sålunda ett legitimt intresse av att bli hörda i samband med förvärv (se 3.3.18 nedan). Kommittén vill dock påpeka att detta, liksom när det gäller att inhämta synpunkter från andra berörda, måste ske inom de stipulerade tidsgränserna och med strikt iakttagande av den nödvändiga sekretessen. Grundprincipen måste under alla förhållanden vara att statliga ingripanden i omstruktureringsprocessen skall begränsas till sådana fall där man med en hög grad av säkerhet kan fastställa att den föreslagna företagskoncentrationen allvarligt och varaktigt skadar konkurrensen. Kommittén återkommer till dessa frågor mer i detalj i samband med behandlingen av de materiella frågor som tas upp i grönboken (3.2 nedan).

### 3. Särskilda kommentarer

#### 3.1. Val av jurisdiktion

##### A. Gemenskapsdimensionen; utvidgningen av kommissionens behörighet

3.1.1. Kommittén noterar med tillfredsställelse att kommissionen på ett noggrant och omsorgsfullt sätt har rådfrågat berörda parter och analyserat hur de aktuella tröskelvärdena fungerar med hänsyn till problemet med parallella anmälningar, särskilt som sådana förfaranden kan medföra speciella svårigheter för små och medelstora företag.

3.1.2. I detta sammanhang vill kommittén åter framföra sitt stöd för principen om en enda instans ("one-stop shop"),

och upprepa sin åsikt att koncentrationer med väsentliga gränsoverskridande verkningar bör anses ha en gemenskapsdimension<sup>(1)</sup>.

3.1.3. Det framgår tydligt av informationen i grönbokens bilaga 1 och kommissionens analys att artikel 1.3 inte uppfyller de mål som den avsåg uppfylla när den utformades 1997. Parallella anmälningar utgör ett allt större problem, till skada för både företag och konkurrensmyndigheter, och situationen måste självfallet lösas på lämpligt sätt snarast möjligt.

3.1.4. Kommittén instämmer i kommissionens slutsats att det inte är troligt att ändringar av de gällande kriterierna i artiklarna 1.3 eller 22 skulle ge avsett resultat (grönboken, punkt 51–53).

3.1.5. Kommittén stöder alltså förslaget om automatisk gemenskapsbehörighet när det gäller ärenden som skulle medföra anmälningar i tre eller flera medlemsstater (grönboken, punkt 57). Resultatet av ett sådant förfarande skulle i praktiken ligga mer i linje med tanken om en gemenskapsdimension (3.1.2). Kommittén anser emellertid att förslaget inte är tillräckligt långtgående för att effektivt åtgärda problemet. Regeln bör i stället bygga på notifierbarhet i två eller fler medlemsländer. Eftersom nationella anmälningar dock inte alltid är obligatoriska, bör kriteriet snarare formuleras så att företagskoncentrationen kan prövas (faller under nationell jurisdiktion) i två eller flera medlemsstater.

3.1.6. Av de skäl som anges i grönboken (fotnot 10) skulle det vara de nationella konkurrensmyndigheternas uppgift att bedöma vem som prövar frågan. Eftersom det är viktigt att prövningen sker snabbt stöder kommittén förslaget att införa ett "icke-invändningsförfarande" med mycket kort tidsfrist. Resultatet av detta skulle vara slutgiltigt och bindande, och en nationell konkurrensmyndighet som av sagt sig prövningsrätten skulle alltså inte kunna pröva fallet i ett senare skede.

3.1.7. En radikalare lösning vore att avlägsna tröskelvärdena från koncentrationsförordningen, men detta kräver samordning av tröskelvärdena mellan medlemsstaterna på nationell nivå om inte gemenskapsbehörigheten skall bli totalt beroende av nationell lagstiftning och idén med gemenskapsdimensionen omintetgöras.

<sup>(1)</sup> ESK:s yttrande av den 25 oktober 1995, EGT C 18, 22.1.1996, föredragande: Petersen; ESK:s yttrande av den 10 juli 1996, EGT C 295, 7.10.1996, föredragande: Bagliano.

3.1.8. När inre marknaden är helt genomförd måste de olika systemen harmoniseras och ett integrerat system skapas, särskilt med tanke på utvidgningen. En tillnärmning av tröskelvärdena för omsättningen kan uppnås t.ex. genom att de fastställs i proportion till medlemsstatens BNP.

3.1.9. Kommissionen menar helt riktigt (grönboken, punkt 68) att man måste öka graden av överensstämmelse mellan bestämmelserna. Kommittén anser att det inte finns någon rimlig anledning att tillämpa olika bestämmelser i fall som har gemenskapsintresse i ett ekonomiskt integrerat Europa. Antingen bör de nationella systemen för koncentrationskontroll harmoniseras med koncentrationsförordningen eller också bör förordningen tillämpas direkt av de nationella konkurrensmyndigheterna när tröskelvärdena inte uppfylls i tre (två) eller fler av medlemsstaterna (jfr. "moderniseringsreformen"). När inre marknaden är helt genomförd borde det inte finnas så stort behov av att kontrollera relativt små företagssammanslagningar, och de nationella tröskelvärdena bör anpassas i motsvarande grad. Kommittén anmodar kommissionen att inleda arbetet med harmonisering i både materiella frågor och procedurfrågor.

## B. Hänskjutanden till medlemsstaterna

3.1.10. Rent generellt har kommittén vissa reservationer i fråga om hänskjutanden eftersom de utgör ett avsteg från jämviktsläget mellan gemenskapsbehörighet och subsidiaritet<sup>(1)</sup>. Detta skäl väger visserligen inte så tungt när det gäller fall utan betydande gränsöverskridande konsekvenser, men enligt kommitténs åsikt är sådana hänskjutanden ändå inte godtagbara om de innebär rättslig osäkerhet eller mer än försumbar fördröjning av behandlingen.

3.1.11. Därför bör kriteriet i artikel 9 förenklas och tidsgränsen flyttas i motsvarande grad. Kommittén stöder alltså den allmänna inriktningen i förslaget från kommissionen (grönboken, punkt 81), men är inte övertygad om att kravet i fråga om dominerande ställning bör överges. Det ter sig rimligt att den medlemsstat som överlämnat en begäran åtminstone bör visa att fallet sannolikt innebär en dominerande ställning inom landet. Kan man inte det, förefaller det inte motiverat att ärendet, som ju omfattas av koncentrationsförordningen, hänskjuts. Tidsfristen för begäran om hänskjutande bör ändå förkortas med en vecka.

3.1.12. Enligt grönboken (punkt 82) skall anmälande parter inte försättas i en sämre situation på grund av att ett ärende blir föremål för hänskjutande. Kommittén instämmer helt och hållet i detta, och följaktligen också i förslaget att både den tidsfrist och det förfarande som gäller för koncentrationsförordningen skall tillämpas. Detta bör också medföra ett krav på den konkurrensmyndighet som mottar anmälan att godta CO-formuläret utan att begära ny anmälan enligt nationella regler. Kommittén anser att gemenskapens bestämmelser bör tillämpas i sådana fall. Detta pekar också allmänt på att man hela tiden bör eftersträva internationell samordning och harmonisering av procedurerna för förvärvskontroll.

3.1.13. Principen om att parterna inte skall försättas i ett sämre läge och den generella principen att hanteringen av koncentrationer skall vara tydlig och övergripande (t.ex. genom en "one-stop shop") innebär dock att man måste ifrågasätta systemet med partiella hänskjutanden. Kommittén anser att det systemet lider av samma (om inte värre) svagheter och brister som systemet med parallella anmälningar och anser därför att partiella hänskjutanden inte bör ske, vare sig geografiskt eller med avseende på vissa aspekter av fusionen. Det betyder att om ett ärende hänskjuts från kommissionen, skall detta ske till endast en nationell myndighet och den mottagande medlemsstaten skall då ha exklusiv behörighet.

3.1.14. Kommissionen menar att den bör få befogenheter att hänskjuta sådana fall på eget initiativ (grönboken, punkt 81 b), enligt samma kriterier som för begärande medlemsstater. Kommittén kan se logiken i detta, men tvivlar på att det blir någon skillnad i praktiken. Det är knappast möjligt för kommissionen att "tvinga" en medlemsstat att ta upp ett ärende som medlemsstaten inte vill behandla.

## C. Gemensamma hänskjutanden till kommissionen

3.1.15. Svagheter i artikel 22.3 påvisas tydligt i grönboken. Det är uppenbart att bestämmelsen har blivit föråldrad och att försöken att få den att fungera bättre inte har lyckats. Om kommissionen ges automatisk jurisdiktion genom den föreslagna trelandsregeln skulle gemensamma hänskjutanden i praktiken göras av enbart två medlemsstater. Möjligheterna att regeln skulle bidra till att lösa de problem som orsakas av parallella anmälningar tycks då ännu mindre än för närvarande. Om bestämmelsen alls skall behållas anser kommittén att ett

<sup>(1)</sup> ESK:s yttrande av den 10 juli 1996 (punkt 7.7.1), EGT C 295, 7.10.1996.

eventuellt hänskjutande bör godkännas av parterna. Som framgått (3.1.5 ovan) anser kommittén dock att automatisk jurisdiktion skall inträda när två eller fler medlemsländer berörs. I så fall blir artikeln 22.3 helt överflödig.

#### D. Begreppet "koncentration"

3.1.16. När det gäller minoritetsinnehav anser kommittén att de inte bör falla under koncentrationsförordningen om de inte utgör basen för kontroll över det berörda företaget. I detta avseende är kontroll det relevanta och lämpliga kriterium enligt vilket förordningens räckvidd skall bestämmas. Att införa oklarheter skulle medföra rättslig osäkerhet och öka antalet anmälningar, vilket knappast skulle vara till någon nytta. I grönboken finns inga fakta som tyder på större problem i samband med minoritetsinnehav (med eller utan överlappande styrelsesammansättning) som inte kan lösas effektivt med hänvisning till artiklarna 81–82 i fördraget.

3.1.17. Strategiska allianser kan hanteras under koncentrationsförordningen, vilket framgår av fallet Alitalia–KLM (grönboken, punkt 114). Detta är dock mer undantag än regel eftersom sådana allianser normalt sett inte är strukturella. För närvarande anser inte kommittén att det är motiverat att ge koncentrationsförordningen större räckvidd i detta avseende, utan instämmer i de slutsatser som finns i grönboken (punkt 113).

3.1.18. År 1998 genomfördes en ändring för att så kallade självständigt fungerande gemensamma företag skulle falla inom förordningens tillämpningsområde. Erfarenheten visar att detta var en riktig åtgärd och kommittén instämmer i kommissionens åsikt att det inte finns någon anledning att ompröva ändringen.

3.1.19. Kommittén anser dock att något bör göras när det gäller partiellt fungerande gemensamma företag (grönboken, punkt 123), även om naturligtvis inte alla sådana bör falla under koncentrationsförordningens tillämpningsområde. Som kommissionen påpekar är de i allmänhet inte mer lämpade för förhandskontroll än t.ex. gemensamma företag för forskning och utveckling. Vissa av dem medför dock bestående strukturförändringar och stora investeringar, vilket skulle kunna motivera anmälan. Detta gäller i huvudsak partiellt fungerande gemensamma företag med produktionstillgångar. För att inte orsaka onödiga anmälningar och med tanke på att sådana gemensamma företag befinner sig i gråzonen mellan strukturella åtgärder och samarbete skulle anmälan i sådana fall kunna vara frivillig. Om ingen anmälan görs skulle artikel 81 i fördraget tillämpas.

3.1.20. När det gäller frågan om flera transaktioner stöder kommittén i princip kommissionens åsikt. Transaktioner som formellt sett visserligen är flera men som hör ihop ekonomiskt och som ligger nära varandra i tiden bör behandlas som en och samma transaktion. Kommittén vill dock varna för ändringar i den aktuella bestämmelsen utan ytterligare noggrann konsekvensanalys. Vissa mycket tekniska frågor måste lösas och det är inte alltid lätt att förutse de praktiska konsekvenserna. Dessutom riskerar man att oriktigt behandla transaktioner som verkligen är separata som en enda.

3.1.21. Kommissionen föreslår t.ex. att "smygövertaganden" skall täckas in, men kommittén ser inte hur det skulle fungera i praktiken. Det är inte heller klart hur man skall hantera fall då förvärvet sker utan att leda till kontroll. Vissa sådana fall kan inträffa utan att det finns någon strukturell avsikt. När det gäller "fientliga" övertaganden anser kommittén att regeln bör vara att behålla neutraliteten så långt som möjligt och inte ge fördelar åt någon part.

3.1.22. Det framgår av grönboken (punkt 144) att kommissionen vill utesluta vissa slag av riskkapitaltransaktioner från granskning genom en utvidgning av räckvidden för artikel 3.5. Kommittén stöder idén som ett steg mot att minska antalet onödiga anmälningar. Ytterligare bedömningar kräver mer tekniska detaljer om ändringsförslaget.

3.1.23. Kommissionen påpekar den bristande överensstämmelse mellan artiklarna 3.3 och 5.4 som orsakas av definitionerna av begreppen "kontroll" och "koncern". I princip anser kommittén att den bristande överensstämmelsen är otillfredsställande och helst borde rättas till, även om den i praktiken sällan orsakar problem. Det är tydligt att det är begreppet "kontroll" som bör ligga till grund. Artikel 5.4 borde kunna omformuleras så att innebörden blir att ett företag anses utgöra en del av en koncern om koncernen kontrollerar företaget (i den betydelse som finns i artikel 3.3).

#### 3.2. Materiella frågor

##### A–B. De materiella kriterierna; effektivitetsvinster

3.2.1. För det första välkomnar kommittén att kommissionen inleder debatten om denna centrala fråga som inte endast berör regleringen utan flera olika viktiga aspekter av tillämpningen.

3.2.2. Mot bakgrund av den pågående globaliseringen av ekonomin och den ökande omstruktureringen över regiongränserna vill kommittén också betona behovet av ytterligare internationell tillnärmning.

3.2.3. I detta sammanhang anser kommittén att det är viktigt att framhäva vissa av de centrala inslagen i den förändring som för närvarande äger rum i hela ekonomin.

3.2.4. Globaliseringen påverkar näringslivet och hela samhället på ett genomgripande sätt. Den innebär grundläggande och bestående förändringar. För många av de sektorer som är av strategiskt intresse för Europas tillväxt, sysselsättning och välstånd innebär globaliseringen att man kraftigt måste förbättra sin förmåga till anpassning. Omstrukturering är här ett centralt inslag. Man bör minnas att Europas näringsliv fortfarande har en alltför splittrad struktur i jämförelse med andra viktiga områden, i synnerhet USA. I fråga om tillväxttakt släpar Europa efter USA.

3.2.5. Konkurrenstrycket ökar stadigt globalt sett och nationsgränser och nationella marknader blir allt mindre viktiga. Produkt- och teknikutvecklingen går allt snabbare och kundernas önskemål växlar snabbt. Detta, i kombination med större valfrihet, ökar stordriftsfördelarna i samband med bl.a. forskning och utveckling samt marknadsföring. Omstruktureringen av företag (både intern och extern) sker allt snabbare, och branscher och företag integreras och kombineras i nya mönster.

3.2.6. Den allmänna liberaliseringen av marknaden och de allt färre hindren för marknadsinträde har skapat ett starkt potentiellt konkurrenstryck eftersom globala aktörer har kapacitet och förmåga att agera på alla marknader. Produkterna kan tillverkas nästan var som helst, och med modern informationsteknik kan man tillhandahålla tjänster på långa avstånd. Företagen kan alltså möta konkurrens som har sitt ursprung på olika ställen i världen. Vidare möter europeiska företag ofta mycket starka konkurrenter.

3.2.7. Det är därför viktigt att näringslivsklimatet i Europa är sådant att det uppmuntrar konkurrenskraft. Den ekonomiska politiken måste följaktligen hålla omvandlingstrycket uppe, men också underlätta omstruktureringen av företagen till enheter som är verkligt effektiva. Om inte detta sker kan inte det mål som fastställdes i Lissabon uppnås, nämligen att 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".

3.2.8. Mot denna bakgrund anser kommittén att det behövs ett mer långsiktigt och dynamiskt synsätt när man bedömer en föreslagen företagskoncentration. Utvecklingen understryker och bekräftar de uttalanden som kommittén redan har gjort<sup>(1)</sup>. Det är viktigt när det gäller avgränsningen av den relevanta marknaden och ännu viktigare när det gäller konkurrenstestet. Det centrala är att man lyckas hålla koncentrationskontrollen i fas med den ekonomiska verkligheten utan att försvaga konkurrensskyddet. Kommittén är naturligtvis medveten om att bedömning av företagskoncentrationer inte är någon exakt vetenskap och att det kan vara en komplex uppgift att fånga marknadsdynamiken, men detta gör det bara desto viktigare att ta itu med frågan. Det går inte att undvika frågan, och kommittén anser att det är fullt möjligt att hantera den på ett rimligt sätt. Kommittén vill särskilt markera att detta är absolut nödvändigt för att förvärvsprövningen inte skall bli kontraproduktiv och ge viktiga konkurrentländer som USA ett omotiverat strukturellt övertag. Kommittén uppmanar kommissionen att gripa sig an arbetet utan dröjsmål.

3.2.9. Detta leder till frågan om huruvida kriteriet om märkbar begränsning av konkurrensen, det så kallade SLC-testet, är bättre lämpat för ett dynamiskt perspektiv. Dessutom har internationell konvergens ett värde i sig.

3.2.10. Kommittén delar kommissionens åsikt att det finns många likheter mellan dominansprövningen och SLC-testet (grönboken, punkt 162). Kommittén menar att skillnaderna oftast har att göra med tillämpning och tolkning, inte begreppen i sig. Den andra delen av dominansprövningen är förknippad med ekonomiskt orienterad analys och bedömning. Detta ger god flexibilitet och stort utrymme för fri bedömning<sup>(2)</sup>, vilket annars ofta anses känneteckna SLC-testet.

3.2.11. Koncentrationsförordningen tillämpas med hjälp av en rad olika bedömningskriterier som huvudsakligen överensstämmer med vad som kommer till användning i SLC-testet. Problemet med koncentrationsförordningen är att den inte ger någon övergripande och teoretiskt välgrundad analytisk modell där de faktorer och kriterier som används kan passas in. Det kan därför finnas skäl att tro att den i mindre utsträckning kan ta hänsyn till dynamiska faktorer och andra inslag som nämns ovan. Detta är dock nästan uteslutande en fråga om att utveckla metodiken för tillämpningen.

(1) ESK:s yttrande av den 10 juli 1996, EGT C 295, 7.10.1996.

(2) Jfr. t.ex. domen Kali und Salz av den 14.5.1975, Rättsfallsamling 1975, s. 499.

3.2.12. Det tycks dock finnas en urskiljbar och viktig skillnad i fråga om effektivitetsvinster av en koncentration. I vart fall tycks det oklart vilket utrymme som för närvarande finns enligt EG-rätten att beakta dessa. Det är ofta strävan efter sådana effekter som är det berättigade motivet bakom en föreslagen fusion. När sådana effektivitetsvinster främjar konsumentintressen och effektiviteten i ekonomin som helhet bör de enligt kommittén beaktas. Att uttryckligen inbegripa effektivitetsvinsterna i koncentrationsförordningen ter sig därför sakligt motiverat och skulle dessutom kunna bidra till ökad harmonisering.

3.2.13. Sammanfattningsvis anser kommittén att den önskvärda anpassningen till en global standard kan uppnås genom internationellt samarbete och genom en betoning på att utveckla den andra delen av artikel 2.3. Kommittén anser alltså inte att någon övergång till SLC-testet behövs. En sådan skulle tvärtom medföra onödigt rättsosäkerhet. Genom att behålla dominansprövningen undviker man att skillnader uppstår mellan EG-rätten och medlemsländernas nationella förvävsregler. Kommittén vill också peka på fördelen med att förordningens begrepp överensstämmer med de övriga konkurrensreglerna (artikel 82). Vidare bör man notera att möjligheterna att ingripa redan omfattar situationer där företag gemensamt innehar en dominerande ställning. Slutsatsen är alltså att SLC-testet inte bör införas i koncentrationsförordningen. Kommittén vill också betona vikten av en ökad satsning på pragmatisk samordning av amerikanska och europeiska förfaranden, eftersom det åsamkar parterna stora kostnader att driva ärenden parallellt.

### C. Förenklat förfarande

3.2.14. Kommittén gläds åt kommissionens framgång med det förenklade förfarandet (grönboken, punkt 174) och anmodar kommissionen att gå vidare, t.ex. med ett förkortat CO-formulär. Dessutom anser kommittén att hänskjutanden inte bör vara möjliga för fall som hanteras enligt det förenklade förfarandet och att artikel 9.2 alltså bör ändras på lämpligt sätt.

3.2.15. Kommittén stöder förslaget att inte alls behandla oproblematiska koncentrationer (grönboken, punkt 177) men hyser vissa tvivel när det gäller den föreslagna tekniken med gruppundantag, som skulle kunna orsaka fler problem än den löser.

3.2.16. Idén om ett tröskelvärde för koncentrationer av mindre betydelse, s. k. de minimis-tröskelvärde, har också sina fördelar, även om det är oklart hur det skulle fungera i

praktiken: Vilka rättsliga effekter skulle det få? Kommittén finner förslaget beträffande "små marknader" (grönboken, punkt 178) intressant, men att det behöver utvecklas ytterligare. Kommittén vill betona att ett tröskelvärde av aktuellt slag inte får resultera i att nationella regelsystem blir tillämpliga i stället, med åtföljande parallella anmälningar etc.

### 3.3. Frågor som rör förfaranden

#### A. Anmälan – Utlösande händelse

3.3.1. I grönboken (punkt 182) anges att det normalt sett ligger i parternas intresse att anmäla så tidigt som möjligt i syfte att fortast möjligt få tillstånd att genomföra koncentrationen. Det framgår också att den aktuella tidsfristen på en vecka inte upprätthålls. Kommittén anser därför att den bör avskaffas och att man bör överlåta till parterna att besluta när anmälan skall ske. Man måste komma ihåg att anmälan inte kan göras förrän parterna kan tillhandahålla den nödvändiga informationen enligt CO-formuläret.

#### B. Uppskjutande av koncentrationer

3.3.2. Kommittén anser generellt sett att liknande fall bör behandlas på samma sätt och har därför inga invändningar mot den föreslagna utvidgningen av artikel 7.3. ESK vill dock upprepa att bestämmelserna bör vara så neutrala som möjligt när det finns en konflikt mellan parterna (se ovan punkt 3.1.21), och eventuella ändringar bör göras i syfte att uppnå sådan neutralitet.

#### C. Beräkning av tidsfrister

3.3.3. Kommittén ser tydligt den förenkling som det innebär att konsekvent använda arbetsdagar i stället för kalenderdagar, men förändringen får inte i praktiken leda till en utsträckning av tidsfristerna.

#### D. Administrativ effektivitet

3.3.4. Det är uppenbart att principen om en enda instans ("one-stop shop") för parterna inbegriper just att anmälan ges in på ett enda ställe. Kommittén anser därför att det inte är lämpligt att låta parterna ta ansvar för att skicka kopior till medlemsstaterna. Kommissionen kan i stället upprätta ett system för elektroniskt informationsutbyte på det vis som planeras i samband med moderniseringsreformen. Systemet måste naturligtvis utrustas med tillförlitligt sekretesskydd. Av praktiska skäl bör elektronisk anmälan vara frivillig.

## E. Fullständiga anmälningar

3.3.5. Kommittén noterar med tillfredsställelse att antalet anmälningar som förklarats ofullständiga har minskat som en följd av 1999 års riktlinjer (grönboken, punkt 199). Kommittén anser ändå att en tidsfrist bör fastställas av principskäl. En annan möjlighet skulle kunna vara att införa en bestämmelse med innebörden att ofullständighet efter en viss fastställd tid endast skulle kunna meddelas efter medgivande från förhørsombudet.

## F. Förfaranden som gäller åtaganden

3.3.6. Problemen med det aktuella förfarandet beskrivs och förklaras uttömmande i grönboken (t.ex. i punkt 207). I korthet kan sägas att parterna ibland blir "klämda" mellan ett sent utfärdat meddelande om invändningar och den slutliga tidsfristen. Kommittén stöder därför en bestämmelse om att stanna klockan, s. k. "stop the clock provision", på villkor att det helt är parternas uppgift att utlösa bestämmelsen.

3.3.7. En sådan bestämmelse skulle uppenbarligen ha störst värde i fas II, men bör kunna användas också i fas I. Om tidsfristerna är korta kan kommittén inte inse varför kommissionen skulle ha rätt att avvisa en begäran i fas I (grönboken, punkt 219). I allmänhet krävs mer tid i fas II och kommittén kan godta en förlängningsmöjlighet på upp till 30 dagar, förutsatt att detta är en ram som inte behöver tas i anspråk fullt ut. Regeln bör alltså vara flexibel i så måtto att parterna skulle kunna använda erforderligt antal dagar utan att utlösa hela perioden. Kommissionen och medlemsstaterna skulle få lika många dagar.

3.3.8. Kommittén anser att problemen skulle kunna lösas på ett enklare sätt om kommissionen vore mer aktiv när det gäller rådgivning till parterna om vilka åtgärder som behöver vidtas för att företagskoncentrationen skall godtas.

3.3.9. Ytterligare en ändring som skulle kunna göras i förfarandena vore att fastställa en tidsfrist för meddelandet om invändningar.

## G. Artikel 8.4 – upphävande av genomförda koncentrationer

3.3.10. Kommittén är inte övertygad om att detta problem har någon praktisk betydelse och instämmer i kommissionens tolkning av de relevanta bestämmelserna.

## H-I. Tillämpningsbestämmelser; Anmälningsavgifter

3.3.11. Eftersom koncentrationsförordningen inte avser förbjuden verksamhet anser kommittén att jämförelsen med förordning nr 17 är felaktig och irrelevant, och kommittén ser inte heller något som tyder på att det finns behov av de angivna åtgärderna och sanktionerna.

3.3.12. Kommittén tar klart ställning mot införandet av anmälningsavgifter. Kommittén anser att kommissionens tjänster bör finansieras via budgeten, särskilt när det gäller åtgärder i samband med lagtillämpning.

## J. Rättssäkerhet i förfarandet och kontroll

3.3.13. Att stoppa en fusion är en ingripande åtgärd. Domstolarna bör därför involveras i större utsträckning i praktiken. Det har visserligen förekommit överklaganden, men parterna uppfattar fortfarande ofta att detta inte är ett realistiskt alternativ. Det förbättrade förfarandet i förstainstansrätten är naturligtvis lovvärt, men kommittén anser att det är för tidigt att uttala sig om resultaten.

3.3.14. I många länder krävs domstolsbeslut för att stoppa en koncentration. I det nuvarande gemenskapssystemet har kommissionen en dubbel roll som utredare och beslutsfattare. Det finns därför enligt kommitténs uppfattning anledning att diskutera denna ordning i ett rättsäkerhetsperspektiv. Kommittén anser att det kan anföras vägande principiella skäl mot att ärenden där utgången typiskt sett får vittgående ekonomiska konsekvenser avgörs av samma organ som har den utredande uppgiften. Samtidigt är kommittén givetvis medveten om att gällande ordning inte kan ändras i grunden utan noggranna överväganden och att en sådan reform kräver längre tid än vad som står till förfogande inom ramen för den pågående översynen. Med hänsyn till frågans principiella vikt vill kommittén ända anmoda kommissionen att inleda en mer djupgående debatt, om vilket system som på sikt är det mest tillfredsställande och ändamålsenliga.

3.3.15. Enligt kommittén finns också utrymme för "intern" förbättring. Förhørsombudets roll borde stärkas så att ombudet kan övervaka hela förfarandet. Ombudet bör vara fristående från GD Konkurrens och kunna agera såväl på eget initiativ som efter klagomål från förvärvsparterna. Resurserna måste ökas så att de står i proportion till uppgifterna.

3.3.16. Kommissionen framhåller i grönboken (punkterna 242–244) vikten av att i processen kunna få del av synpunkter från såväl de konsumentgrupper som berörs av en föreslagen koncentration som från de anställda, och efterfrågar förslag på hur detta effektivt skall kunna ske. Kommittén delar uppfattningen att det i samband med många företagssammanslagningar är viktigt att alla berörda parter – särskilt de anställda och konsumenterna, men också i många fall lokala och regionala myndigheter – ges tillfälle att yttra sig. Det gäller att finna en ordning för detta som låter sig förenas med strävan att snabba upp och förenkla fusionskontrollförfarandet. När det nya direktivet om information till och samråd med arbetstagare träder i kraft kommer företag i många fall att ha en skyldighet att informera och samråda med sina anställda om effekterna av en eventuell sammanslagning. Utifrån de uppgifter som framkommer under denna samrådsprocess kan kommissionen lättare få information om de anställdas synpunkter. Det är nödvändigt att säkerställa att samrådet alltid äger rum, och detta före det slutliga godkännandet av sammanslagningen.

Bryssel den 17 juli 2002.

3.3.17. Att kommissionen alltid bör ge de anställda i de direkt berörda företagen en möjlighet att komma till tals är självklart, men kommittén anser att kommissionen även bör eftersträva att få in bedömningar från arbetstagarnas organisationer i berörda branscher på europeisk nivå. De senare torde många gånger ha bäst förutsättningar att göra bedömningar av en övervägd koncentrations långsiktiga och mer globala effekter på sysselsättningen.

3.3.18. Det är dock viktigt att koncentrationsförordningen tillämpas utifrån dess syfte att främja konkurrensen för att öka effektiviteten och konkurrenskraften i det europeiska näringslivet. Det innebär att förordningen bör kunna tillämpas så att långsiktiga positiva effekter på konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning i sig skall kunna utgöra skäl för att tillåta en företagssammanslagning, även om sammanslagningen på kort sikt kan få negativa effekter på konkurrensen.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

#### BILAGA

#### till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande (av föredraganden något ändrade) ändringsförslag avslogs under debatten men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

##### **Punkt 3.3.16**

Texten bör sluta med meningen

”Det gäller att finna en ordning för detta som låter sig förenas med strävan att snabba upp och förenkla fusionskontrollförfarandet.”

##### **Punkt 3.3.17**

Formulera om texten med hänvisning till strykningen i slutet av punkt 3.3.16:

”Arbetstagarnas och deras representanters rätt till information och samråd om de konsekvenser som en eventuell fusion kan ha regleras redan ingående genom direktivet om europeiska företagsråd och direktivet om information och samråd. Därmed har de anställda i direkt berörda företag och, om så önskas, även företrädare för anställda i berörda branscher på europeisk nivå alltid möjlighet att yttra sig. Utifrån de uppgifter som framkommer vid en sådan samrådsprocess kan kommissionen lättare bedöma de sysselsättningsmässiga konsekvenserna av en planerad fusion.”

### Motivering

För det första är det lämpligt att frågan om arbetstagsamråd behandlas i ett enda stycke. För det andra bör man tydligare hänvisa till gällande lagstiftning på europeisk nivå.

### Resultat av omröstning

För: 18, emot: 21, nedlagda: 2.

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets rekommendation om tillämpning på egenföretagare av lagstiftningen om hälsa och säkerhet i arbetet"

(KOM(2002) 166 slutlig – 2002/0079 CNS)

(2002/C 241/26)

Den 28 maj 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2002. Föredragande var Christa Schweng.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 18 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 77 röster för, 32 emot och 15 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Redan i gemenskapens program för arbetarskyddsfrågor 1996–2000 fastställdes att man skulle undersöka om det fanns behov av att utarbeta ett förslag om en rådsrekommendation om hälsa och säkerhet i arbetet för egenföretagare. I detta hänseende gav kommissionen under 1996 den rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor i uppdrag att yttra sig om ett första förslag till rekommendation. Den rådgivande kommittén lade sammanlagt fram två olika yttranden i ärendet. I ett yttrande från 1997 uppmanades Europeiska kommissionen att utarbeta en rapport om organisationen av hälsa och säkerhet i arbetet för egenföretagare i medlemsstaterna, för att klarare urskilja riktlinjer för möjliga åtgärder.

1.2. Efter det att Europeiska arbetsmiljöbyrån i Bilbao lagt fram en rapport på uppdrag av Europeiska kommissionen, utarbetade den rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor ett andra yttrande 1999 där man behandlade innehållet i kommissionens förslag. Den rådgivande kommittén föreslog att de enskilda bestämmelserna klarare skulle avgränsas från varandra och formuleras på ett tydligare sätt. Kommissionen har i stor utsträckning tagit hänsyn till den rådgivande kommitténs rekommendationer.

1.3. Man samrådde även med de europeiska arbetsmarknadsparterna inom ramen för den sociala dialogen om hur ett eventuellt gemenskapsinitiativ skulle kunna utformas.

### 2. Förslagets innehåll

2.1. I kommissionens förslag till rekommendation fastställs följande punkter: Medlemsstaterna skall erkänna egenföretagares rätt och skyldighet att skydda sin hälsa och säkerhet i samma utsträckning som anställda. Egenföretagare bör framför allt omfattas av tillämpningen av lagstiftningen om hälsa och säkerhet i arbetet även om lagstiftningen måste anpassas till egenföretagarnas särskilda situation.

2.2. Egenföretagare bör få tillgång till vissa myndigheter och organ där de kan få information och råd om hur man kan förebygga hälso- och säkerhetsrisker i yrket. De bör också få tillgång till utbildning om åtgärder på området för hälsa och säkerhet utan att åläggas betydande ekonomiska kostnader.



2.3. Medlemsstaterna skall säkerställa en lämplig övervakning av egenföretagares hälsa med avseende på risker i arbetet. När lagstiftningsåtgärder utarbetas bör man dra nytta av andra medlemsstaters erfarenheter. Medlemsstaterna skall även ansvara för att kontrollera och övervaka att lagstiftningen följs och informera kommissionen om åtgärder som vidtagits för att genomföra rekommendationen fyra år efter dess antagande.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. Hittills har bara två medlemsstater, Portugal och Irland, införlivat egenföretagare i lagstiftningen för hälsa och säkerhet i arbetet. I dessa båda länder behandlas egenföretagare på samma sätt som andra arbetstagare. Detta gäller delvis även Danmark, Storbritannien och Sverige.

3.2. I de andra medlemsstaterna gäller lagstiftningen för säkerhet och hälsa i arbetet inte egenföretagare med undantag för de områden där man måste samordna verksamheten med egenföretagare (t.ex. på byggarbetsplatser som även omfattas av ett redan gällande EU-direktiv<sup>(1)</sup>).

3.3. Kommissionen grundar sitt förslag till rekommendation på artikel 308 i fördraget. Man motiverar detta med att artikel 137 i fördraget endast anger direktiv som rättsligt instrument för åtgärder på det här området. Kommittén vill dock tillägga att artikel 137 endast fastställer åtgärder för att införa "Förbättringar, särskilt av arbetsmiljön, för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet", vilket innebär att åtgärder för egenföretagare inte omfattas.

3.4. Kommissionen utgår ifrån att egenföretagare har samma rättigheter att skydda sin hälsa som arbetstagare. Kommittén välkomnar denna inställning, men hänvisar till den grundläggande skillnaden mellan egenföretagare och arbetstagare. En arbetstagare är inordnad i en företagsstruktur och kan inte självständigt utforma sin arbetsmiljö.

3.5. Kommissionens rekommendation omfattar inte de arbetstagare som ger sken av att vara egenföretagare, dvs. personer som räknas som egenföretagare men som ofta har ett arbetsförhållande med en tredje part, som kan betecknas som

ett anställningsförhållande mellan en arbetsgivare och en anställd. Den rådgivande kommittén uppmanade kommissionen i sitt yttrande från 1999 att i en särskild förklaring framhålla att även dessa egenföretagare omfattas av ramdirektivet. Kommissionen har upprepade gånger framhållit detta, dock bara muntligt. EESK föreslår att kommissionen så snart som möjligt lägger fram en skriftlig förklaring. Kommissionen bör även göra en ansträngning att förbättra definitionen av arbetstagare som ger sken av att vara egenföretagare, för att på ett mer effektivt sätt förhindra missbruk.

3.6. Enligt skäl 4 är egenföretagare de personer som inte utövar sin yrkesverksamhet inom ramen för ett anställningsförhållande med en arbetsgivare, eller mer allmänt, överhuvudtaget inte inom något anställnings- eller beroendeförhållande till en tredje man (t.ex. yrkesverksamma inom fria yrken, egenföretagare, jordbrukare). En egenföretagare kan själv välja vilka uppdrag och arbeten som skall utföras, hur de skall utföras och vilka försiktighetsåtgärder som skall vidtas, respektive vilka risker som kan tas. En egenföretagares beslutsutrymme är därmed betydligt större än en vanlig arbetstagares.

3.7. För att kunna avgöra om en verksamhet innebär vissa risker är det nödvändigt att egenföretagare får tillgång till lämplig information. Egenföretagare bör uppmanas att göra egna riskbedömningar.

### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Kommittén välkomnar att kommissionen föreslagit ett icke-bindande instrument. Kommittén stöder även kommissionens inställning att egenföretagarna inte enbart skall ha rättigheter utan även vissa skyldigheter vad gäller deras hälsa och säkerhet. För det första bör egenföretagare, om så krävs, skyddas mot sig själva. För det andra måste egenföretagare avskräckas från att försöka vinna konkurrensfördelar i förhållande till dem som respekterar gällande hälso- och säkerhetsföreskrifter. Kommittén konstaterar att egenföretagare för närvarande endast omfattas av lagstiftningen för säkerhet och hälsa i arbetet när arbetstagare som samarbetar med egenföretagare kan komma i fara. Denna princip fastställs redan i direktivet om byggarbetsplatser och i direktivet om byggnadsställningar.

4.2. Kommittén hänvisar också till att ramdirektiv 89/391, som medlemsstaterna införlivat i sin lagstiftning, fastställer rättigheter och skyldigheter för arbetstagare och arbetsgivare. Vem skall göra en riskbedömning av en egenföretagares arbetsplats? Vem skall ansvara för att ge information och instruktioner? Om egenföretagare skall omfattas av ramdirektivet kan man inte behålla denna klara uppdelning.

<sup>(1)</sup> Rådets direktiv 92/57 av den 24 juni 1992 om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser.

4.3. Det skulle vara önskvärt om rådets rekommendation inte bara fastställde lagstiftande åtgärder utan även andra åtgärder som gör egenföretagare mer medvetna om sin egen säkerhet och hälsa. Ett exempel på sådana åtgärder skulle kunna vara nationella och sektorsvisa informationskampanjer om egenföretagares säkerhet och hälsa i arbetet. Man skulle också kunna inbegripa egenföretagares säkerhet och hälsa i arbetet i sysselsättningsriktlinjerna och utarbeta motsvarande indikatorer (olycksstatistik för egenföretagare osv.).

4.4. Kommittén välkomnar och stöder rekommendationerna beträffande tillgången till myndigheter eller organ för att säkerställa att egenföretagare får ta del av relevant information. Kommittén ställer sig även bakom rekommendationen om tillgången till fortbildningsåtgärder samt rekommendationen att varken informations- eller fortbildningsåtgärder får innebära så stora ekonomiska kostnader att de verkar avskräckande för egenföretagarna. Vi vill till och med gå ännu längre och framhålla att egenföretagare bör erbjudas så låga kostnader som möjligt för information och fortbildning.

4.5. Vad gäller rekommendationen om övervakningen av egenföretagares hälsa anser kommittén att det är viktigt

att egenföretagarna inte ytterligare belastas administrativt. Egenföretagare bör i stället uppmuntras att delta i hälsoövervakningen.

4.6. I fråga om rekommendationen om lämpliga kontroller och viss övervakning av lagstiftning för egenföretagare, anser kommittén, även vad gäller denna rekommendation, att lagstiftande åtgärder inte bör vara det enda instrumentet för att reglera arbetsvillkoren för egenföretagare. Man skulle kunna åtgärda detta genom att lägga till ordet "eventuella" före lagstiftande åtgärder.

4.7. Kommittén välkomnar kommissionens tionde rekommendation, enligt vilken medlemsstaterna måste informera om hur effektiva de åtgärder har varit som vidtagits för att genomföra bestämmelserna i denna rekommendation. Vi håller med om att medlemsstaterna i sina lägesrapporter även bör informera om de nationella bestämmelser beträffande arbetstagarnas skydd som är särskilt svåra att anpassa till egenföretagare. I dessa rapporter bör man även nämna eventuella snedvridningar av konkurrensen. Kommissionen bör sammanfatta de nationella rapporterna och lägga fram sammanfattningen för diskussion inför rådgivande kommittén för arbetarskyddsfrågor.

Bryssel den 18 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## BILAGA

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

1. Nedanstående text i sektionens yttrande, som fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna ströks till förmån för ett ändringsförslag som antogs av plenarförsamlingen:

**Punkt 4.1**

"Kommittén välkomnar att kommissionen föreslagit ett icke-bindande instrument men beklagar att man inte i större utsträckning skiljer mellan egenföretagare och arbetstagare när man rekommenderar medlemsstaterna att inte bara ålägga egenföretagarna rättigheter utan även skyldigheter vad gäller deras hälsa och säkerhet. Kommittén anser att egenföretagare endast bör omfattas av lagstiftningen för säkerhet och hälsa i arbetet när arbetstagare som samarbetar med egenföretagare kan komma i fara<sup>(1)</sup>. Denna princip fastställs redan i direktivet om byggarbetsplatser<sup>(2)</sup> och i direktivet om byggnadsställningar<sup>(3)</sup>."

*Resultat av omröstning*

För: 62, emot: 47, nedlagda: 9.

**2. Förkastade ändringsförslag**

Följande ändringsförslag avslogs under debatten men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

**Punkt 4.5**

Lägg till följande i slutet av texten:

"Kommittén uppmanar kommissionen att undersöka vilka möjligheter som finns för att utveckla en effektiv övervakning i linje med rekommendationerna nedan och med hänsyn tagen till kommitténs synpunkter i punkt 4.1 ovan."

*Motivering*

Se ändringsförslag 1 rörande punkt 4.1.

*Resultat av omröstning*

För: 55, emot: 56, nedlagda: 7.

---

<sup>(1)</sup> I enlighet med ramdirektiv 89/391 skall arbetsgivaren bedöma om arbetstagarna utsatts för risker.

<sup>(2)</sup> Rådets direktiv 92/57 av den 24 juni 1992 om minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser.

<sup>(3)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/45/EG av den 27 juni 2001 om ändring av rådets direktiv 89/655/EEG om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet.

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Utkast till kommissionens förordning om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt sysselsättningsstöd" <sup>(1)</sup>

(2002/C 241/27)

Den 30 april 2002 beslutade kommissionen att i enlighet med artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda utkast.

Ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utse Gustav Zöhrer till huvudföredragande för kommitténs yttrande i frågan.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 18 juli) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 120 röster för och 2 nedlagda röster.

### 1. Innehållet i kommissionens förslag

1.1. Tanken är att utkastet till förordning om statligt sysselsättningsstöd skall ersätta de gällande EU-riktlinjerna om statligt sysselsättningsstöd. I utkastet till förordning föreslås undantag för vissa stödtyper som tillåts enligt riktlinjerna. Undantaget gäller stöd till skapande av nya arbetstillfällen och stöd för att uppmuntra arbetsgivare att anställa missgynnade kategorier av arbetstagare, exempelvis långtidsarbetslösa och funktionshindrade. Jämfört med de nuvarande riktlinjerna är villkoren för beviljande av undantag från bestämmelserna inte enbart tydligare, de stämmer dessutom överens med de nuvarande villkoren för stöd till skapande av nya arbetstillfällen i samband med nya investeringsprojekt. I utkastet till förordning undantas även stöd till att täcka extrakostnaderna för att anställa funktionshindrade arbetstagare.

1.2. Många av de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att främja skapande av nya arbetstillfällen eller rekrytering av funktionshindrade faller helt utanför definitionen av statligt stöd. Allmänna åtgärder, till exempel nedsatt beskattning av arbete och sociala kostnader som automatiskt gäller alla företag i en medlemsstat som rekryterar långtidsarbetslösa, betraktas inte som statligt stöd. Utkastet till förordning är enbart tillämpligt på de åtgärder som gynnar vissa företag framför andra, och som omfattas av definitionen av statligt stöd i artikel 87.1 i EG-fördraget.

### 2. Allmänna kommentarer

2.1. EESK välkomnar generellt kommissionens förslag. Förslaget bidrar till att uppfylla EU:s sysselsättningspolitiska mål genom att förtydliga de rättsliga villkor som måste uppfyllas för att en medlemsstat skall kunna bevilja statligt stöd utan att först anmäla det till kommissionen. Detta bidrar även till att minska den administrativa bördan.

2.2. EESK ställer sig positiv till att sysselsättningsstöd tillskrivs allt större betydelse inom ramen för EU:s ekonomiska och sociala politik. Som kommissionen betonar i sin motivering ligger det i medlemsstaternas intresse att man vidtar åtgärder som uppmuntrar företag att skapa nya jobb, i första hand för missgynnade arbetstagare.

2.3. I skäl 6 konstaterar kommissionen att åtgärder av allmän natur som inte snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion inte utgör statligt stöd. I praktiken kan man befara att det kan uppstå problem vid avgränsningen av stöd enligt denna förordning i förhållande till sådana allmänna åtgärder. En tydlig definition vore lämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt.

Kommittén föreslår därför att kommissionen gör en utförlig beskrivning av de allmänna åtgärderna i form av förklaringar. Kommittén rekommenderar medlemsstaterna att i tveksamma fall rådgröra med kommissionens enheter i förväg.

2.4. Rättssäkerhetens grundläggande betydelse framgår även av de kontroverser som uppstått i samband med tillämpningen av förordningen om yrkesutbildningsstöd, särskilt vad gäller sådant utbildningsstöd som arbetsmarknadens parter i vissa medlemsstater har inrättat inom olika områden.

2.5. Kommittén vill betona två aspekter som man anser att kommissionen fäster för lite vikt vid.

2.5.1. Enligt kommitténs uppfattning bör den föreslagna förordningen även kunna tillämpas på stöd till projekt som syftar till att främja "skyddade arbetsplatser". Eftersom sådana projekt i regel först och främst är inriktade på sociala målsättningar som har sin utgångspunkt i den nationella lagstiftningen kan de inte jämföras med kommersiella företag. I förordningen bör man ta hänsyn till dessa faktorer genom att utvidga tillämpningsområdet till att även omfatta denna typ av projektstöd och genom att i texten definiera begreppet "skyddad arbetsplats".

<sup>(1)</sup> EGT C 88, 12.4.2002, s. 2.

2.5.2. Av undersökningar framgår att just företag som är aktiva inom den sociala sektorn (exempelvis kooperativ, organisationer och föreningar) kan bidra till att skapa nya arbetstillfällen. Vid flera tillfällen har EU-institutionerna erkänt betydelsen av denna typ av verksamhet, senast i grönboken om företagens sociala ansvar och i kommissionens diskussionsdokument om kooperativ i Europa.

2.5.3. Med tanke på den särskilda roll som dessa företag spelar anser kommittén att de bör beviljas så omfattande stöd som möjligt.

### 3. Särskilda kommentarer

#### 3.1. Artikel 2 – Definitioner

##### 3.1.1. Små och medelstora företag

3.1.1.1. I bilaga I där en definition ges av små och medelstora företag hänvisas till kommissionens rekommendation av den 3 april 1996 beträffande definitionen av små och medelstora företag. Om denna rekommendation ändras under tiden som förordningen är i kraft måste bilagan kunna anpassas utan att man för den skull skall behöva inleda ett nytt lagstiftningsförfarande.

3.1.1.2. Kommittén ställer sig bakom stöd som gynnar små och medelstora företag. Kommittén kan dock inte acceptera att stora företag utanför stödområdena inte skall omfattas av stöd för "skapande av sysselsättning" med motiveringen att stora företag inte har "några särskilda svårigheter" (skäl 21). Stora företag kan precis som små företag drabbas av särskilda svårigheter som motiverar att de kan få stöd för skapande av sysselsättning.

##### 3.1.2. Ungdomar

3.1.2.1. I kommissionens förslag definieras ungdomar som personer under 25 år som inte haft sin första reguljära avlönade anställning. Kommittén påpekar att det i vissa medlemsstater finns ungdomar som i samband med varvad utbildning och praktik har haft särskilda anställningsavtal, men som förlorat sitt arbete efter avslutad examen och som inte lyckats få någon ny anställning. I förordningen måste man även ta hänsyn till denna grupp ungdomar.

##### 3.1.3. Äldre arbetstagare

3.1.3.1. De åldersgränser som föreslås i förordningen är alltför rigida, i synnerhet som åldersgränserna varierar från en medlemsstat till en annan (ofta även mellan män och kvinnor) och förhållandena ofta skiljer sig mellan olika sektorer och regioner. Därför anser kommittén att man bör välja en definition som ger medlemsstaterna möjlighet att på ett flexibelt sätt tillämpa systemet om det finns allmänt gällande nationella bestämmelser på området.

##### 3.1.4. Kvinnor

3.1.4.1. Den genomsnittliga perioden på två år som man utgår från vid beräkning av arbetslöshetsgraden förefaller för lång. För att åtgärder skall kunna vidtas i tid räcker det med en referensperiod på ett år. Vidare vill kommittén påpeka att en arbetslöshetsnivå för kvinnor som överskrider genomsnittet inte automatiskt innebär att den allmänna arbetslöshetsgraden överskrider EU-genomsnittet. Kommittén föreslår att definitionen omformuleras enligt följande:

3.1.4.2. Kvinnor i en NUTS II-region där den genomsnittliga arbetslösheten för kvinnor under minst ett kalenderår har överskridit 150 % av den genomsnittliga arbetslösheten i det berörda området.

##### 3.1.5. Arbetstagare med funktionshinder

3.1.5.1. Kommissionens definition är för restriktiv. Genom formuleringen "men som ändå kan delta på arbetsmarknaden" utesluter kommissionen stöd till institutioner som inom ramen för "skyddade arbetsplatser" anställer personer med funktionshinder, eftersom man med "arbetsmarknad" enbart syftar på den traditionella arbetsmarknaden. Kommittén föreslår följande formulering:

— Personer som enligt den nationella lagstiftningen anses vara funktionshindrade.

#### 3.2. Artikel 4 – Stöd till skapande av sysselsättning

3.2.1. I princip är det logiskt att kommissionen föreslår att det skall vara tillåtet med andra stödnivåer i regioner som är berättigade till regionalstöd enligt artikel 87.3 a och 87.3 c, än i de regioner som inte uppfyller sådana krav.

3.2.2. För beräkningen av stödnivån har kommissionen valt samma förfarande som för regionalstöd. För lekmän är dessa beräkningar svåra att förstå och i praktiken leder detta ofta till problem, eftersom det sker en sammanblandning av brutto- och nettoberäkningar. Enligt kommitténs uppfattning bör man därför hålla en allmän debatt om denna fråga och sträva efter att finna en enklare metod för nästa planeringsperiod.

3.2.3. Kommittén inser inte heller varför stålsektorn inte skall behandlas på samma sätt som andra näringsgrenar. Om man skall skapa nya arbetsplatser och bevilja stöd till detta bör det ske oberoende av inom vilken sektor dessa arbetsplatser skapas. De enda undantagen från detta är de sektorer som anges i artikel 1 "Tillämpningsområde".

### 3.3. Företag inom den sociala sektorn

3.3.1. Företag inom den sociala sektorn (kooperativ, organisationer, föreningar etc.) spelar ofta en särskild roll vid skapandet av nya arbetstillfällen. De är ofta oberoende av det ekonomiska läget och verkar på områden där traditionella företag inte finns eller befinner sig i kris.

3.3.2. Verksamhet inom den sociala sektorn främjar också social sammanhållning och integration. Personer och grupper som på grund av personliga problem hotas av marginalisering kan ofta integreras såväl yrkesmässigt som socialt tack vare kooperativens och organisationernas verksamhet.

3.3.3. Slutligen spelar företag inom den sociala sektorn ofta en avgörande roll i kommuner som råkat i kris på grund av industriell eller social omvandling eller som drabbats av utflyttning till storstäder. Här utgör de ett dynamiskt centrum för hållbar lokal och regional utveckling.

3.3.4. Kommittén föreslår därför att det i artikel 4 anges en högsta gräns för stödnivån på 20 % för företag och organisationer inom den sociala sektorn.

### 3.4. Artikel 6 – Merkostnader för arbetstagare med funktionshinder

3.4.1. Det stöd för sysselsättning av arbetstagare med funktionshinder som beskrivs i artikel 6 i utkastet till förordning gäller endast sysselsättning av arbetstagare på den traditionella arbetsmarknaden, alltså i företag som drivs i vinstsyfte.

3.4.2. Det tas inte hänsyn till sysselsättning av funktionshindrade i samband med projekt som gäller skyddad sysselsättning. Dessa kan visserligen också drivas i vinstsyfte, men de har i huvudsak en social uppgift och är inte inriktade på att gå med vinst.

3.4.3. För att man skall beakta dessa projekt i enlighet med deras sociala funktion föreslår kommittén att stöd till att inrätta och driva sådana projekt (även när det gäller administrativa kostnader och kostnader för transport) generellt borde undantas från anmälningsskyldighet.

### 3.5. Artikel 11 – Insyn och kontroll

3.5.1. Kommittén vill slå fast att medlemsstaternas förpliktelse till dokumentation av det stöd som beviljats inte får innebära att de administrativa kostnaderna överförs till företagen och därigenom leder till ökade byråkratiska och ekonomiska bördor.

### 3.6. Artikel 12 – Ikraftträdande och giltighetstid

3.6.1. Den av kommissionen föreslagna giltighetstiden fram till den 31 december 2006 överensstämmer med strukturfondernas planeringsperiod. För att skapa kontinuitet bör kommissionen genomföra en översyn av förordningen i god tid så att en ny förordning kan träda i kraft redan när giltighetstiden löper ut.

Bryssel den 18 juli 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 1254/96/EG om en serie riktlinjer för transeuropeiska nät inom energisektorn"**

(KOM(2001) 775 slutlig – 2001/0311 COD) <sup>(1)</sup>

(2002/C 241/28)

Den 21 mars 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället svarade för kommitténs beredning av ärendet. I enlighet med artikel 20 och 50 i arbetsordningen utsågs Alexander von Schwerin till huvudföredragande.

Vid sin 392:a plenarsession den 18 juli 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 77 röster för och 2 röster emot.

## 1. Inledning

1.1. Med det föreliggande paketet för energiinfrastruktur hörsammar Europeiska kommissionen en uppmaning från Europeiska rådet i Stockholm (23–24 mars 2001), som drog följande slutsatser: "Att skapa en effektivt fungerande inre marknad för tjänster är en av Europas högsta prioriteringar...- Detta måste dessutom ske parallellt med att man inrättar en ram för utveckling av effektiva gränsöverskridande marknader som stöds av lämplig infrastrukturkapacitet."

1.2. Den sakliga bakgrunden till detta nya initiativ är att man inte är nöjd med resultaten av de arbeten som hittills utförts för en liberalisering och marknadsöppning inom energisektorn. Den europeiska inre marknaden på energiområdet hämmas också av ett stort antal hinder och diskriminerings- ar. Kommissionen fastställer att både fördelningen av el- och gasinfrastrukturkapacitet och tariffreglerna skiljer sig kraftigt mellan medlemsstaterna och att detta ofta leder till diskriminering och hinder för den fria konkurrensen.

1.3. Huvudsakliga orsaker till detta är förutom olika nationella (skydds)intressen också de olika sätt på vilka man har genomfört direktiven om den inre marknaden i de enskilda

medlemsstaterna. Rent generellt skall man därvid skilja på el- och gasnät. Därutöver fastställer kommissionen att den infrastruktur som är nödvändig för ett gränsöverskridande energiutbyte saknas. Den inre marknad som man eftersträvar på energiområdet hindras för närvarande av en rad flaskhalsar och avsaknad av eller bristande sammankopplingskapaciteter.

## 2. Kommissionsförslagets innehåll

2.1. För att avlägsna dessa hinder föreslår kommissionen i sitt meddelande en handlingsplan med 13 konkreta åtgärder <sup>(2)</sup>. Med hjälp av dessa åtgärder skall följande mål uppnås:

- Förbättrad användning av befintlig infrastruktur, bland annat genom bättre insyn i hanteringen av stockningar och tariffregler.
- Säkerställande av en stabil och gynnsam rättslig miljö för investeringar i infrastruktur.
- Reform av gemenskapens finansiella stöd för prioriterade projekt.
- Ökning av den allmänna politiska medvetenheten om och engagemanget för energiinfrastrukturen på alla nivåer; övertagande av politiska åtaganden på gemenskapsnivå och nationell nivå.
- Säkerställande av Europas gasförsörjning.

2.2. Mot bakgrund av handlingsplanen föreslår kommissionen en översyn av direktiven om TEN på energiområdet som grund till detta paket för energiinfrastruktur. I direktiven skall nya prioriteringar införas respektive omdefinieras.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 775 slutlig innehåller också kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet ("europeisk energiinfrastruktur") samt kommissionens rapport till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om genomförandet av riktlinjerna för transeuropeiska nät på energiområdet under perioden 1996-2001, som också behandlas i ESK:s yttrande.

<sup>(2)</sup> För en detaljerad förteckning över de enskilda åtgärderna, se kommissionens meddelande 3.1–3.6.

Till dessa nya prioriteringar och omdefinitioner hör bland annat:

- Betydelsen vid förverkligandet av inre marknaden (färdigställande av delar som saknas och avlägsnande av flaskhalsar).
- Införandet av förnybara energikällor.
- Möjligheten att samordna elnät med kandidatländernas nät.
- Utvecklingen av gasinfrastrukturen.
- Anslutningen av s.k. randområden.

2.3. Förutom dessa principer skall en kategori av projekt som är av särskild betydelse för förverkligandet av inre energimarknaden och/eller försörjningstryggheten framhållas i de reviderade riktlinjerna. Denna kategori skall utgöra prioriterade projekt av gemenskapsintresse. Sju av dessa prioriterade projekt av gemenskapsintresse rör gränsöverskridande flaskhalsar och kapacitetsproblem på elområdet, och fem projekt rör gasområdet (se bilaga I i förslaget). För att främja dessa projekt på ett mer effektivt sätt har kommissionen redan föreslagit att man skall höja den övre gränsen för finansiering i förordningen om TEN:s finansiella stöd från 10 % till 20 %<sup>(1)</sup>. Andra förslag till ändring av TEN-riktlinjerna rör den omfattande definitionen av projekt av gemenskapsintresse (10 projekt i stället för 90 som det varit hittills) och upprättandet av detaljerade beskrivningar av projekten i en projektförteckning.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. Energisektorn har under de gångna åren utvecklats alltmer till att bli ett område av grundläggande betydelse för alla ekonomier och i synnerhet de europeiska kännetecknas av ett växande beroende av externa energileverantörer. Inom Europeiska unionen ökar energiförbrukningen i olika takt, delvis i samma utsträckning som den ekonomiska tillväxten. Produktionen av inhemsk energi är inte tillräcklig för att täcka detta energibehov<sup>(2)</sup>. Detta är det verkliga problemet, nämligen den otillräckliga tillgången till tillräckliga inhemska energikällor. Utgångspunkter för lösningar är:

- Långsiktig försörjningstrygghet.
- Effektiv och sparsam förbrukning.
- Värnande om miljön.

<sup>(1)</sup> Se KOM(2002) 134 slutlig.

<sup>(2)</sup> För en mer exakt analys, se kommissionens grönbok "Mot en europisk strategi för trygg energiförsörjning", KOM(2002) 769 slutlig, samt ESK:s yttrande om denna, CES 705/2001.

— Minskade risker.

— Ekonomiskt acceptabla kostnader: i absoluta och relativa termer (konkurrenskraft).

3.2. Energi utgör i dag en central faktor för Europas konkurrenskraft och ekonomiska utveckling. EU:s huvudmål inom energipolitiken är därför att garantera alla förbrukare energiförsörjningstrygghet till ett överkomligt pris samtidigt som man värnar om miljön och kravet på att främja en rättvis konkurrens på den europeiska energimarknaden.

3.3. Skapandet av en inre marknad inom energisektorn är en prioriterad angelägenhet för gemenskapen inom ramen för dess energipolitik. Europa skall utrustas med den mest effektiva, trygga och konkurrenskraftiga energimarknaden. Åtgärder för att kunna garantera öppenhet vad gäller priser för slutkonsumenterna och för en enklare gas- och elektricitetstransit mellan de stora näten inom gemenskapen har fastställts, och följdes 1996 och 1998 upp av direktiven om gemensamma föreskrifter för den inre elektricitet- och gasmarknaden med målet att säkerställa fri rörlighet för elektricitet och gas inom gemenskapen. Det faktum att liberaliseringen av marknaderna för elektricitet och gas har genomförts i olika takt i medlemsstaterna och till en början främst för storkonsumenter, liksom vissa medlemsstaters förseningar vad gäller inrättandet av tillsynsmyndigheter, har inom EU lett till att liberaliseringsnivåerna i praktiken skiljer sig åt mellan medlemsstaterna, vilket i sin tur innebär att konkurrensen fortfarande är otillräcklig.

3.4. I överensstämmelse med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Lissabon där man krävde ett påskyndande av förverkligandet av inre marknaden för elektricitet och gas, lade kommissionen i mars 2001 fram ett förslag om en påskyndad och fullständig liberalisering av energimarknaderna. Kommissionen föreslår att det från och med den 1 januari 1995 skall vara möjligt för alla kunder att själva välja elektricitets- och gasleverantör. Det handlar här om ett meddelande om inre marknadens fullbordan, utkastet till direktiv om ändringar av direktiven om gemensamma föreskrifter för el- och gasmarknaden liksom utkastet till förordning om villkoren för nättillgång i den gränsöverskridande handeln med elektricitet. Kommissionens förslag innehåller bättre förutsättningar för en verklig och rättvis konkurrens och för skapandet av en inre marknad, som erbjuder medborgarna trygghet, skyddar miljön och garanterar en säkrare och mer kostnadsförmånlig energiförsörjning.

3.5. Vid EU-toppmötet i Barcelona i mars i år kunde medlemsstaterna enas om att en fullständig avreglering av marknaden för el och gas skall ha uppnåtts från och med år 2004, medan resterande områden skall beslutas om vid vårtoppmötet år 2003. Dessa riktdatum stöddes av Europaparlamentet i samband med den första läsningen i parlamentet av direktivförslagen den 13 mars i år.



3.6. Beslutsförslaget innebär att vissa artiklar i de nuvarande riktlinjerna för de transeuropeiska energinäten kommer att ändras. Syftet med de nuvarande riktlinjerna är att främja samordning, driftskompatibilitet och vidareutveckling av de transeuropeiska energinäten.

3.7. Lednings- och nätkostnaderna för el är relativt höga och i nuläget till och med betydligt högre än den rena produktionskostnaden för elenergi från kraftverk, och avståndet spelar helt klart en roll. Dessutom finns det avståndsberoende ledningsförluster. Vid sidan av närfrågan utgör således även den geografiska spridningen av kraftverk en viktig faktor. Dessutom måste man på elområdet naturligtvis även beakta alla aktuella överväganden för olika ekologiska lösningar.

3.8. Förslaget till ändring av riktlinjerna innebär framför allt en förskjutning av tyngdpunkterna i projekten av gemensamt intresse. Det framstår helt klart att man vill lyfta fram sådana projekt som anses särskilt värdefulla med avseende på den funktion som man vill att inre marknaden för energi skall ha i regleringshänseende. Detta skall kompletteras med ett aktivare finansieringsbidrag från gemenskapen till projekt av gemensamt intresse.

3.9. Med sina förslag påtar sig kommissionen även ett regleringsansvar som dock inte får leda till några principiella förändringar av den fastlagda arbetsfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Kommittén anser även att det inte bör finnas grund för brett upplagda subventioner till infrastrukturprojekt. Detta skulle kunna orsaka snedvridningar i konkurrensen mellan enskilda företag samt betydande omfördelningar mellan konsumenterna i vissa medlemsstater.

3.10. Utgångspunkt för ändringsförslagen är att det på grund av marknadsavregleringen och den förändrade konkurrenssituationen på inre marknaden för energi uppstått nya prioriteringar för de transeuropeiska näten. Av de skäl som anges kan man få intrycket att de ändrade konkurrensreglerna på inre marknaden skulle ha lagt i dagen en allvarlig brist i transportinfrastrukturen<sup>(1)</sup>. Så är inte fallet med naturgas där det finns en heltäckande försörjning. Naturgas finns tillgängligt i de flesta regioner i Europa och denna tillgänglighet skall utsträckas till att omfatta även EU:s perifera regioner och de yttersta randområdena, där så är tekniskt och ekonomiskt möjligt. Eventuellt skulle Sammanhållningsfonden kunna användas i detta sammanhang.

3.11. Tecken på infrastrukturbrister skulle möjligen kunna påvisas om det fördelningspolitiska målet vore att varje

konsument i Europa skulle erbjudas obegränsade möjligheter till arbitrage mellan olika naturgaskällor. En förutsättning för detta vore att man på varje ort i Europa skulle kunna ersätta gas från en viss godtycklig källa med gas från vilken annan källa som helst.

3.12. Detta skulle innebära behov av omfattande infrastruktur, en infrastruktur som dock inte skulle användas i realiteten och som inte heller skulle behövas för försörjningen. Inom naturgasindustrin har det dock än så länge inte genomförts ett enda gasledningsprojekt endast i arbitragesyfte, utan det har snarast alltid varit fråga om konkreta försörjningsprojekt. En subventionering av vissa projekt av EU-intresse skulle ge upphov till allvarliga snedvridningar av konkurrensen mellan de enskilda gasföretagen och omfördelningar mellan medlemsstaterna.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Generellt sett stöder kommittén de föreslagna ändringarna av beslut 1254/96/EG om en serie riktlinjer för transeuropeiska nät inom energisektorn. Kommittén ser positivt på att gemenskapen inte kommer att basera sina prioriteringar på kortsiktiga överväganden, utan i stället utifrån perspektivet att kunna säkerställa en hållbar utveckling.

4.2. Vad själva ändringarna beträffar anser dock kommittén att följande faktorer bör beaktas:

4.2.1. I förslagens motiveringsdel föreskrivs att prioriterade projekt av europeiskt intresse skall ges särskilt stor uppmärksamhet av bl.a. medlemsstaterna. Vad gäller det som man i detta textavsnitt kallar "prioriterade förbindelser på näten för elektricitet och naturgas" får ett sådant krav inte leda till en tolkning som innebär att man i praktiken till syvende och sist ändå slår fast verksamhetsramar som förpliktigar medlemsstaterna att genomföra vissa konkreta projekt. Den enda förpliktelse som gäller för medlemsstaterna är att på lämpligt sätt främja de åtgärder som föreskrivs i riktlinjerna för de transeuropeiska näten och att bidra till att dessa åtgärder genomförs.

4.2.2. Begreppet försörjningstrygghet används på ett flertal ställen i motiveringsdelen. Det bör förtydligas att det med hänvisning till artikel 154 i EU-fördraget endast kan bli fråga om en teknisk försörjningstrygghet inom energiinfrastrukturer. Inom ramen för de politiska prioriteringarna kan fortsatta försörjningstryggande regleringsåtgärder som faller under de nationella energipolitiska ansvarsområden inte accepteras under dessa omständigheter, även i brist på ett energikapitel i EU-fördraget.

<sup>(1)</sup> Här hänvisas till att fjärrledningar framför allt skall gynna försörjningstryggheten och inte långdistanstransporter, av såväl ekologiska som ekonomiska skäl.

4.2.2.1. Kommissionen föreslår ett tröskelvärde på 10 % för den gränsöverskridande leveranskapaciteten. Detta värde ter sig enligt kommitténs uppfattning godtyckligt valt och motsvarar inte de vitt skilda förhållanden som råder i de enskilda medlemsstaterna vad gäller produktionskapacitet och resurser.

4.2.2.2. I kommissionens analys av situationen vid gränserna betonas flera gånger att det är långtidskontrakten som är orsaken till den rådande kapacitetsbristen. En sådan beskrivning rimmar dock illa med lönsamhets- och investeringsöverväganden och försörjningstryggheten. Ansträngningarna för att hålla dessa legitima farhågor i schack kommer ofrånkomligen att få negativa följder vad gäller kostnaderna för utveckling av förbindelsenäten.

4.2.2.3. Kommissionen diskuterar de ekologiska problemen som en utbyggnad av de transeuropeiska näten innebär. Detta dilemma kommer bara att bli allt allvarigare, varför gemenskapen och medlemsstaterna måste bidra till att det skapas ökad acceptans bland medborgarna för åtgärder på detta område. Kommittén vill framhålla att ställningstaganden som innebär en övervärdering av decentraliserade och vitt utspridda energitekniska lösningar som främst omfattar icke förnybar energi uppmuntrar en avog inställning hos allmänheten till sådana koncentrerade lösningar som är förbundna med omfattande transporttekniska åtgärder.

4.2.3. Den nya punkt a) som läggs till i artikel 4 innebär att gemenskapen tillskrivs en aktiv roll i samband med en utveckling av energiinfrastrukturerna, medan man hittills endast haft till uppgift att fastställa ramvillkoren för denna utveckling. Målet bör vara att utveckla infrastrukturer för energileveranser på ett sådant sätt att dessa stöder den inre energimarknadens funktionssätt och den ekonomiska och sociala sammanhållningen. I synnerhet måste man kunna lösa problemen vid de nationella anslutningspunkterna och andra flaskhalsar samt uppfylla de nya krav som en liberalisering av näten innebär. Kommittén menar att det är viktigt att framhålla att naturgas i motsats till el inte orsakar några speciella problem vid de olika nätens anslutningspunkter. Å andra sidan

verkar det dock även här råda vissa tvivel om huruvida den hittills framgångsrika samordningen av infrastrukturinvesteringar även kommer att fungera via marknadsprocessen på en avreglerad marknad. Gemenskapen verkar i stället vilja gynna en central planeringsmodell för att lösa de problem som anses hänga samman med avregleringen.

4.2.4. Vad gäller punkt b) "Att ansluta anläggningar för produktion av förnybar energi" anser kommittén att en konkretisering av kriterierna vore nyttigt, för att inte säga nödvändigt, eftersom man av princip bör förordna en avsättning av finansiella medel till de transeuropeiska näten och andra åtgärder mot bakgrund av en i politiskt hänseende önskvärd ökning av de förnybara energikällorna.

4.2.5. Vad gäller de prioriterade projekt av europeiskt intresse för el och naturgas som anges i bilaga 1 ser kommittén positivt på att dessa intressanta projekt nu kommer med i debatten. I samband med dessa initiativ bör man dock uttryckligen lyfta fram vikten av stabila och tydliga ramvillkor. Kommittén anser dock att man bör betänka att det faktum att dessa klassificerade projekt i en icke obetydlig utsträckning skall subventioneras med offentliga EU-medel innebär en risk att de ges karaktären av statligt styrda investeringar och central investeringsplanering.

## 5. Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis välkomnar kommittén förslaget avseende en serie riktlinjer för transeuropeiska nät inom energisektorn och stöder i huvudsak förslaget, med förbehåll för de allmänna och särskilda kommentarerna.

Medlemsstaternas och gemenskapens uppgift är att säkra en stabil rättslig ram som möjliggör en ekonomiskt lönsam ledningsutbyggnad och därmed även erbjuder investeringsincitament. Ett investeringsvänligt klimat kan och bör skapas av medlemsstaterna och gemenskapen. För att kunna fatta beslut om investeringar behöver företagen en tillförlitlig rättslig ram som stämmer överens med de ekonomiska villkor som gäller på den marknad de agerar på.

Bryssel den 18 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## BILAGA

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

Följande ändringsförslag avlogs under debatten men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

**Punkt 3.7**

Lägg till en ny punkt 3.7:

"Den fortsatta liberaliseringen och öppningen av elmarknaden samt den alltmer utvidgade handeln med elektricitet har lett till en förändrad och delvis mycket hög överlastning av överföringsnäten. De föråldrade förbindelserna mellan nord och syd visar sig därför vara ständiga flaskhalsar och är belastade upp till gränsen för de tekniska överföringsmöjligheterna. EESK välkomnar därför kommissionens initiativ att främja utbyggnaden av gränsöverskridande elledningsnät. I vissa medlemsstater måste även kapaciteten inom landet byggas ut för att man skall kunna uppnå detta mål."

*Motivering*

De nya riktlinjerna är särskilt viktiga inom elområdet. Detta bör uttryckligen framhåvas i yttrandet.

*Resultat av omröstningen*

Röster för: 17; Röster emot: 35; Nedlagda röster: 7.

---

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Strategin för ekonomisk och social sammanhållning inom EU"

(2002/C 241/29)

Den 12 juli 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Strategin för ekonomisk och social sammanhållning inom EU".

Underkommittén "Strategin för ekonomisk och social sammanhållning inom EU", som ansvarat för kommitténs förberedande arbete i detta ärende, antog sitt yttrande den 14 juni 2002. Föredragande var Campbell Christie.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 18 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 84 röster för, inga röster emot och 6 nedlagda röster:

### 1. Strukturfonderna – en bakgrund

1.1. Sedan 1988 har fyra principer väglett EU:s strukturåtgärder: koncentration av insatserna, programplanering av det ekonomiska stödet, additionalitet från medlemsstaternas sida och partnerskap när regionala stödprogram skall utformas och genomföras. I flera rapporter från kommissionen – senast i den andra sammanhållningsrapporten – har det konstaterats att de åtgärder som genomförts inom ramen för strukturinsatserna har lett till en tydlig minskning av de ekonomiska och sociala klyftorna mellan regionerna i EU. Det är inte förvånande att konvergensvinsterna har varit mest påtagliga i de regioner som är berättigade till stöd enligt strukturfondernas mål 1. Visserligen är per capita-inkomsten i EU:s rikaste regioner alltfjänt avsevärt högre än i de fattigaste regionerna, men statistiken visar att per capita-inkomsten i EU:s fattigaste regioner har närmat sig EU-genomsnittet efter 1988.

1.2. De reformer som gjordes 1988 har fått avsevärd effekt, särskilt när det gäller EU:s minst gynnade regioner, där den ekonomiska sammanhållningen har stärkts betydligt.

1.2.1. Stora framsteg har gjorts för att uppnå strukturfondernas mål för ekonomisk sammanhållning, mätt som skillnaden mellan regionernas per capita-inkomst. Statistik som kommissionen har lagt fram i den andra sammanhållningsrapporten visar att per capita-inkomsten i de tre fattigaste medlemsstaterna (Grekland, Spanien och Portugal) har ökat från 68 % av EU-genomsnittet 1988 till 79 % av EU-genomsnittet 1999. Även om den ekonomiska konvergensprocessen fortsätter i denna takt, anser kommissionen att det ändå kommer att ta ytterligare 20–30 år att undanröja skillnaderna i per capita-inkomst mellan dessa länder och det nuvarande EU-genomsnittet, så långdragen är denna process.

1.2.2. Det har varit svårare att förbättra sammanhållningen mätt som förändringar av den regionala arbetslösheten. Trots

att antalet arbetstillfällen har ökat mycket kraftigt i EU sedan mitten av 1990-talet, och arbetslösheten sjunkit från över 11 % till omkring 8 %, har de regionala skillnaderna i arbetslöshet ökat under 1990-talet efter minskningen under de år i slutet av 1980-talet som präglades av hög sysselsättning och tillväxt. I den andra sammanhållningsrapporten anges att arbetslösheten i regioner med lägst arbetslöshet i genomsnitt var 3 % år 1999 (ungefär som i början av 1970-talet) och 23 % i regioner med högst arbetslöshet (mycket högre än i början av 1970-talet). I den första lägesrapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen anges för de 10 % av EU:s regioner som har högst sysselsättningsnivå att denna nivå i genomsnitt var 77,2 % år 2000, men bara 46 % i de 10 % av EU:s regioner som har lägst sysselsättningsnivå.

1.2.2.1. En ljuspunkt har varit att antalet långtidsarbetslösa (dvs. de som har varit arbetslösa i mer än ett år) har minskat något mellan 1997 och 1999 – från 49 % till 46 % av det totala antalet arbetslösa. I likhet med arbetslösheten i övrigt varierar långtidsarbetslösheten påtagligt inom EU, från 60 % i södra Italien, några grekiska regioner och Belgien, till under 20 % i vissa regioner i Österrike, Storbritannien och Finland. Det är särskilt svårt att reducera långtidsarbetslöshetsnivån, även under perioder med relativt stark ekonomisk tillväxt.

1.2.2.2. Ungdomsarbetslösheten är också något som utmärker arbetsmarknaden inom EU. I Spanien, Finland och Italien låg ungdomsarbetslösheten på över 30 % år 1999, och i vissa regioner i Italien och Spanien översteg den till och med 50 %.

1.2.2.3. Även om arbetslösheten bland kvinnor har minskat något sedan i början av 1990-talet – år 2000 låg den under 10 % – finns det fortfarande en skillnad mellan könen i många medlemsstater och regioner. Det är helt klart att just detta problem kommer att förvärras efter utvidgningen, och en ökning av den kvinnliga sysselsättningen kan ge EU som helhet en avsevärd tillväxtpotential.

1.3. Olika utvecklingstendenser på arbetsmarknaden inom EU antyder vilka hinder som återstår att överbrygga om EU skall kunna uppfylla de sysselsättningsmål som lades fast vid toppmötet i Lissabon för två år sedan. Vid den tidpunkten ställde EU upp målet att öka sysselsättningsgraden till 70 % år 2010 (från 63,8 % år 2000) och att öka den kvinnliga sysselsättningen till 60 %. EU:s stats- och regeringschefer har bekräftat sitt stöd till dessa mål vid toppmötena i Nice och Barcelona.

1.3.1. EU:s politik för ekonomisk och social sammanhållning är otvivelaktigt av central betydelse för att uppnå de sysselsättningsmål som lades fast i Lissabon. EU:s strukturpolitik är ett mycket viktigt verktyg för att främja den ekonomiska tillväxtpotentialen i industriregioner som utvecklas långsamt eller är på tillbakagång och för att därigenom förbättra möjligheterna att skapa arbetstillfällen i dessa regioner.

1.4. På kort sikt finns flera problem när det gäller att skapa goda förutsättningar för ökad ekonomisk och social sammanhållning.

1.4.1. För det första: Om det i framtiden skall kunna skapas många nya arbetstillfällen så krävs det även fortsättningsvis en relativt stark ekonomisk tillväxt inom EU. Nedgången i den amerikanska ekonomin, de ekonomiska konsekvenserna av terrordåden den 11 september och den ihållande osäkerheten på de globala finansmarknaderna har påverkat ekonomin inom EU negativt, och därför har prognoserna för den ekonomiska tillväxten under nästa år revideras ned. Aktuell statistik ger vid handen att den ekonomiska tillväxten inom EU år 2001 var 1,7 %, vilket skall jämföras med den ursprungliga prognosen på 3 %.

1.4.2. För det andra: Trots den höga arbetslöshetsnivån har brist på arbetskraft på senare tid uppstått i många ekonomier. Detta visar att det håller på att uppstå en "kunskapsklyfta" som bäst skulle kunna angripas med en framåtsyftande politik, under medverkan från samtliga aktörer, bland annat arbetsgivare och arbetstagare. Syftet med denna politik skulle vara att göra arbetstagarnas kvalifikationer förenliga med de ändrade förutsättningarna för ekonomisk utveckling.

1.4.3. För det tredje: Kritik har riktats mot bristen på flexibilitet på arbetsmarknaderna inom EU, vilket enligt kritiker skulle avskräcka företagen från att anställa ytterligare personal av rädsla för att inte så lätt kunna minska personalsstyrkan i ett läge då de ekonomiska förutsättningarna förändras.

1.4.4. För det fjärde: Skillnaderna mellan regionerna när det gäller arbetslöshet skulle kunna tillta om de ekonomiska chocker som drabbar enskilda branscher ökar. Att detta händer

är särskilt troligt i regioner som är starkt beroende av jordbruk och fiskeri. Ytterligare reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken kommer med nödvändighet att leda till att arbetstillfällen försvinner på landsbygden, och detta kommer utan tvivel att öka de sociala skillnaderna mellan dessa regioner och EU-genomsnittet.

1.4.5. Alla de faktorer som nämns ovan visar att det även i framtiden måste föras en kraftfull strukturfondspolitik inom EU:s mindre gynnade regioner.

1.5. Framstegen mot en större ekonomisk och social sammanhållning på EU-nivå utgör EU:s främsta vapen mot fattigdomsproblemen. Även om EU:s strukturfondsinsatser endast är en liten del av det totala åtgärds paketet mot fattigdom – den största delen utgörs av nationella åtgärder – får man inte glömma att de aspekter av strukturfonderna som innebär främjande av ekonomisk verksamhet och skapande av ny sysselsättning är ett framträdande och kraftfullt verktyg i den allmänna kampen mot fattigdom i EU.

1.5.1. Några av de viktigaste faktorerna bakom långsiktigt låga inkomster är arbetslöshet, låg utbildningsnivå och hög grad av ekonomiskt beroende inom familjen. Det finns visserligen andra betydelsefulla demografiska faktorer, som ligger utanför EU-politikens befogenheter, men det är ändå sannolikt att fortsatt ekonomisk tillväxt och högre sysselsättning kan leda till en minskning av andelen låginkomsttagare. Det är mot denna bakgrund som EU:s strukturfonder förmodligen kan ge det mest effektiva bidraget till kampen mot fattigdom och social marginalisering.

1.6. Av denna översikt över bakgrunden till strukturfonderna och över resultaten de fått framgår tydligt att de även fortsättningsvis utgör en central del av EU:s politik för ökad tillväxt, främjande av sysselsättning och kamp mot social utslagning i EU:s minst utvecklade regioner. Det är också uppenbart att mycket återstår att göra när det gäller ekonomisk och social sammanhållning inom EU:s regioner.

1.7. Vikten av att uppnå ett större mått av ekonomisk och social sammanhållning framträder inte endast vid en genomgång av de positiva följder detta skulle få för EU som helhet, utan också om man betänker vilka konsekvenserna skulle bli av att inte förbättra sammanhållningen. I en sådan situation, det vill säga om EU:s politik för ekonomisk och social sammanhållning trappas ned, skulle en avgörande förutsättning för att utveckla sammanhållningen i samhället gå förlorad och de marginaliserade och utslagna samhällsgrupperna skulle sannolikt få en försämrad materiell välfärd. Detta skulle mycket väl kunna försvaga den politiska solidaritet som nu finns inom EU. Den pågående debatten om "styrelse reformer"

visar tydligt att EU måste klargöra vilken relevans unionen har för uppfyllandet av medborgarnas grundläggande behov. All försvagning av EU:s insatser för ökad ekonomisk och social sammanhållning kommer med nödvändighet att skada EU:s trovärdighet som ett politiskt och ekonomiskt system som kan motsvara de enskilda medborgarnas förväntningar.

## 2. Omfattande utmaningar som EU:s ekonomiska och sociala sammanhållningspolitik står inför

2.1. De logiska grunderna för att bevara eller stärka EU:s roll i genomförandet av den ekonomiska och sociala sammanhållningspolitiken kommer att spela en central roll i den kommande debatten om strukturfondernas framtid. Kommittén anser att EU bör bibehålla sin centrala roll i planeringen och genomförandet av strukturfonderna. På detta sätt säkerställer man att den framgångsrika strukturåtgärderna hittills har rönt stärks och främjas ytterligare, och det är även lämpligt med tanke på de utmaningar som den ekonomiska och sociala sammanhållningen sannolikt kommer att ställas inför i framtiden.

2.2. Utvidgningen: Genom den förestående utvidgningen kommer upp till tio länder som allmänt kännetecknas av låga per capita-inkomstnivåer, arbetslöshetsproblem och ekonomisk eftersläpning (dock med avsevärda skillnader inom och mellan kandidatländerna) att införlivas i unionen. EU-medlemskapet i sig kommer att förbättra de ekonomiska möjligheterna i dessa länder (liksom i de femton medlemsstaterna) tack vare större handelsmöjligheter och utländska direktinvesteringar. Trots detta kommer den ekonomiska inhämtningsprocessen knappast att vara tillräckligt snabb för att motsvara de berättigade förväntningarna hos medborgarna i kandidatländerna om det saknas positivt ekonomiskt stöd från strukturfonderna. Nyttan med strukturfonderna består inte enbart av de ekonomiska aspekterna utan även av de viktiga erfarenheter av ekonomisk utveckling som man erhållit sedan strukturfonderna reformerades år 1988. Det är nödvändigt att EU även i fortsättningen har möjlighet att övervaka de åtgärder på regional nivå som syftar till ekonomisk utveckling för att säkerställa att bästa praxis tillämpas i de nya medlemsstaterna.

2.3. Globaliseringen: Globaliseringen kommer oundvikligen att intensifieras. Detta kommer att få två konsekvenser för EU:s strukturfondsåtgärder. För det första kommer den att förändra sysselsättningsstrukturen i alla produktionssektorer i EU eftersom de globala bolagen justerar sina köp- och säljstrategier på basis av de nya möjligheter som uppstår till följd av den successiva liberaliseringen av den internationella handeln med såväl varor som tjänster. Det är därför troligt att

unionen med tiden kommer att märka att de utmaningar som den ekonomiska anpassningen medför – dvs. de utmaningar som den ekonomiska och sociala sammanhållningen ställs inför – gradvis ökar. För det andra kan bolagens investeringar i unionen komma att minska i och med att både inhemska och utländska bolag flyttar för att kunna dra nytta av mer lönsamma investeringsmöjligheter på annat håll. De utmaningar som sysselsättnings- och inkomstillväxten i unionen ställs inför kommer att öka i takt med att EU:s externa investeringar ökar och/eller utländska investeringar minskar i EU.

2.3.1. På grund av detta, och med beaktande av att det är relativt svårt för medlemsstaterna själva att utforma en strategi för att rätta till den påföljande ekonomiska obalansen, betonas betydelsen av gemensamma och samordnade sammanhållningsinsatser på gemenskapsnivå ytterligare.

2.3.2. Kommittén framhåller särskilt behovet av strukturfondsåtgärder som minskar den regionala obalansen när det gäller konkurrenskraften och produktivitetsnivåerna. Först då dessa åtgärder har vidtagits kommer alla regioner i unionen att kunna dra nytta av de möjligheter som den fortskridande globaliseringen medför. Detta överensstämmer med Lissabonstrategin och framhåller utvecklingen av mänskliga resurser som en central faktor i en framtida strategi för ekonomisk och social sammanhållning.

2.4. Obalans mellan centrum och periferi: Då man betraktar utvidgningen parallellt med globaliseringsprocessen finns det en akut risk för att de allmänna ekonomiska konsekvenserna av dessa blir att dynamiken mellan centrum och periferi försämras i hela EU. Kommittén har behandlat denna fråga redan tidigare och noterar att även kommissionen uttryckligen har erkänt problemet i den andra sammanhållningsrapporten.

2.4.1. Med begreppet ekonomisk dualism kan man beskriva ett ekonomiskt system som karakteriseras av ett välmående centrum med hög sysselsättningsgrad och dynamisk ekonomi samt perifera områden med låg tillväxt, hög arbetslöshet och svag ekonomi. I själva verket beskriver begreppet en situation där två klart olika ekonomier (som eventuellt utvecklas i olika riktning) förekommer sida vid sida inom ett sammanhängande ekonomiskt område. Problemet i en sådan situation är att marknadskrafterna, om de inte kontrolleras, snarare påskyndar än motverkar den process som leder till ekonomisk dualism. Risken är att den ekonomiska dualismen försvagar hela områdets produktionskapacitet på lång sikt genom att produktionskapaciteten och konkurrenskraften i periferin förstörs. Dualismen kan också leda till en oacceptabel splittring av den ekonomiska och sociala sammanhållningen.

2.4.2. Eftersom det i dag innebär många fördelar för ett företag att vara beläget i centrum av en ekonomisk region försöker man med hjälp av den ekonomiska och sociala sammanhållningspolitiken göra de perifera regionerna mer attraktiva. Det bästa sättet att uppnå detta är inte att införa restriktioner rörande bolagens placering, utan att fortsätta utveckla och genomföra strategier för att öka de perifera regionernas konkurrenskraft genom att investera i humankapital, modernisera den ekonomiska infrastrukturen (kommunikations- och transportsystemen) och vidta åtgärder för att göra områdena mer tilltalande (forsknings- och utbildningsmöjligheter, förbättring av miljön osv.).

2.4.3. Ett övertygande argument för att ytterligare förbättra och utveckla EU:s strukturpolitik är att de ekonomiska fördelar som globaliseringen och utvidgningen medför kommer att åtnjutas av endast ett fåtal centrala regioner i EU om inga åtgärder vidtas. Samtidigt kommer de talrika perifera regionerna (inklusive de starkt missgynnade bergsområdena och ösamhällena) att bli till förlorare – inte nödvändigtvis i absoluta termer men definitivt i relativa termer. Medan den regionala fördelningen av den ekonomiska verksamheten i EU inte har förändrats i någon högre grad under de senaste 20–30 åren kommer verksamheten sannolikt att koncentreras alltmer under kommande årtionde till följd av Europeiska monetära unionen, utvidgningen mot de central- och östeuropeiska länderna och den snabbt fortskridande globaliseringen. Det finns följaktligen tungt vägande skäl för att utvidga strukturåtgärderna på gemenskapsnivå för att motsvara dessa nya och eventuellt dramatiska utmaningar.

2.5. Makroekonomisk stabilitet: Makroekonomisk stabilitet och en hållbar ekonomisk tillväxt främjar märkbart den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Genomförandet av Ekonomiska och monetära unionens tredje etapp har lett till större ekonomisk och politisk stabilitet i hela unionen samt starkt unionens roll i den globala ekonomin. I framtiden kommer den nödvändiga ekonomiska politiken i Europa dock att kunna vidareutvecklas enbart med hjälp av effektivare övergripande riktlinjer som fastställs av Europeiska kommissionen samt mer samordnade förfaranden med bindande beslut. Det makroekonomiska åtgärdspaketet på gemenskapsnivå – som genomförs på ett sätt som avspeglar de olika strukturerna i medlemsstaterna – måste därför förstärkas och kompletteras genom en aktiv strukturpolitik på alla nivåer. Om en asymmetrisk chock drabbar unionen (ojämnt), kan den ekonomiska stabiliteten äventyras i några få länder för att stabiliteten i det stora flertalet länder skall bevaras.

2.5.1. Hittills har unionen inte utvecklat något instrument för den ekonomiska politiken som särskilt skulle ha utformats för att stabilisera sysselsättnings- och/eller inkomstnivåerna på nationell eller regional nivå. Med tanke på den avsaknad av

flexibilitet som kännetecknar euroområdet monetära politik och de begränsningar som påförts medlemsstaternas stabilitetsstrategier genom stabilitets- och tillväxtpakten (dvs. begränsning av budgetunderskottets storlek) kan kraven på EU:s strukturpolitik komma att öka på medellång sikt. I sin aktuella utformning har fonderna i fråga dåliga förutsättningar att bemöta plötsliga störningar i medlemsstaternas sysselsättnings- eller inkomstnivåer. Detta kan få de europeiska medborgarna att ifrågasätta unionens förmåga att bemöta oväntade ekonomiska störningar.

2.5.2. Även om slutsatserna från Lissabon och den öppna samordningsmetoden på många sätt är berömliga, kan unionen till slut ändå bli tvungen att överväga ett större engagemang i strukturåtgärder (och att eventuellt utvidga dem till att omfatta även stabiliserande åtgärder) för att på lämpligt sätt kunna hjälpa medlemsstater eller regioner med ekonomiska problem som inte kan åtgärdas på annat sätt.

2.6. Den europeiska sociala modellen: Den europeiska sociala modellen och den sociala marknadsekonomin utgör centrala komponenter i EU:s ekonomiska och sociala struktur. Genom att låta alla aktörer delta i den ekonomiska och sociala beslutsprocessen bidrar denna struktur till att sprida principerna om solidaritet och social integration bland medborgarna. Framför allt utgör den europeiska sociala modellen det huvudsakliga hjälpmedlet för bekämpning av fattigdom och social utslagning i medlemsstaterna. Alla åtgärder för att radikalt ändra den ekonomiska och sociala strukturen riskerar att skada sammanhållningen och ytterligare belasta EU:s strukturåtgärder.

2.6.1. Samtidigt är det viktigt att bestämmelserna i den europeiska sociala modellen även i fortsättningen bidrar till välfungerande europeiska arbetsmarknader genom att främja företagskulturen som behövs som drivkraft för den ekonomiska tillväxten. Sysselsättningen, och därigenom investeringarna inom såväl den privata som den offentliga sektorn, förblir det främsta vapnet i kampen mot social utslagning och fattigdom, framför allt inom de samhällsgrupper som av tradition har svårt att få arbete – särskilt kvinnor, ungdomar, långtidsarbetslösa och andra marginaliserade eller missgynnade samhällsgrupper. EU:s arbetsmarknadspolitik bör fortsätta att utvecklas i överensstämmelse med en livskraftig marknadsbaserad ekonomi som är kapabel att möta de utmaningar som den ökade internationella konkurrensen medför.

2.6.2. Det är därför viktigt att reformerna av EU:s arbetsmarknadspraxis när så krävs fortskrider i de fall detta medför högre sysselsättningsgrader och främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen. I slutändan kommer detta att göra

det möjligt för EU att fullt ut koncentrera sina strukturåtgärder till de regioner som är i störst behov av stöd. Detta synsätt överensstämmer med slutsatserna från toppmötet i Lissabon, i vilka stats- och regeringscheferna förband sig att modernisera den europeiska sociala modellen.

2.7. Den monetära unionen: Även om den monetära unionen kommer att medföra stora ekonomiska fördelar för EU, kvarstår risken att regioner som utsätts för negativa ekonomiska chocker får svårigheter att bekämpa den ökning av den lokala arbetslösheten som chocken medför. Samtidigt kan kraven i stabilitets- och tillväxtpakten begränsa de nationella regeringarnas möjligheter att direkt hjälpa de regioner som utsätts för chocker. I detta sammanhang kan strukturfonderna i framtiden komma att spela en större roll än hittills.

### 3. Den ekonomiska och sociala sammanhållningspolitikens framtid

3.1. Det är uppenbart att ekonomin och samhället i Europa står inför många utmaningar och att detta måste beaktas i diskussionen om strukturfondernas framtid efter 2006. Då vi överväger hur dessa utmaningar skall bemötas är det värdefullt att först behandla fem grundläggande frågor som bör beaktas i den (politiska) debatten om den framtida politiken:

3.1.1. Är de europeiska medborgarna beredda att även efter 2006 fortsätta med de ansträngningar som gjorts sedan de politiska och ekonomiska reformerna år 1988 för att uppnå större ekonomisk och social sammanhållning i hela unionen?

3.1.2. Är de redo att även efter 2006 tillämpa det grundläggande förhållningssätt till den ekonomiska och sociala sammanhållningen som har varit rådande sedan 1988, ett förhållningssätt som bygger på de fyra principerna om koncentration, programplanering, partnerskap och additionalitet?

3.1.3. Hur kan vi införliva de erfarenheter vi hittills erhållit, dvs. bästa praxis, i utformningen och genomförandet av den framtida sammanhållningspolitiken?

3.1.4. Vilken är kommissionens roll i den framtida sammanhållningspolitiken? Skall vi bibehålla det nuvarande tillvägagångssättet där kommissionen utformar och genomför politiken i samarbete med medlemsstaterna eller skall medlemsstaterna få en större roll i den politiska processen?

3.1.5. Vilken roll skall de ekonomiska och sociala aktörerna få vid en reform av tillvägagångssättet för att utforma och genomföra sammanhållningspolitiken?

3.2. Sammanhållningen i framtiden: Europeiska unionen är enligt fördraget förpliktad att genomföra den ekonomiska och sociala sammanhållningen, varför denna inte får äventyras genom kortsiktiga överväganden. Kommittén har redan länge ansett att detta innebär att medlemsstaterna bör vara beredda att finansiera en sådan gemenskapsbudget som behövs för att detta mål skall nås. Detta kan medföra att utgiftsgränsen för strukturfonderna måste justeras i förhållande till de totala utgifter som fastställdes under toppmötet i Berlin. Det är också uppenbart att de sysselsättningsmål som fastställdes under toppmötet i Lissabon överensstämmer med, och kan främjas genom, unionens strukturfondsåtgärder – i synnerhet de åtgärder som särskilt har utformats för att öka den ekonomiska konkurrenskraften i eftersatta regioner och regioner med industriell tillbakagång.

3.2.1. Regioner med låg per capita-inkomst kräver omfattande skatteöverföringar för att det skall bli möjligt att uppnå liknande privata och offentliga konsumtionsnivåer såväl inom medlemsstaterna som mellan dessa. För att undvika långvarigt beroende måste vi säkerställa att det i de fattigare regionerna råder sådana förhållanden att ekonomin kan utvecklas samt att invånarna har tillgång till allmänna tjänster av samma kvalitet som i andra regioner.

3.2.2. Slutsatsen av detta är att EU:s strukturåtgärder efter 2006 bör finansieras, riktas och administreras på rätt sätt om de även i framtiden skall vara framgångsrika. Det nuvarande sammanlagda strukturfondsbelopp som kan tillämpas på en medlemsstat (4 % av BNP) kan behöva justeras i ljuset av kandidatländernas behov av regional ekonomisk utveckling. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att dessa länder har kapacitet att utnyttja strukturfondsstödet i ekonomiska utvecklingsprogram som främjar den ekonomiska utvecklingen i regionerna och inte förvränger villkoren på den lokala arbets- och/eller kapitalmarknaden.

3.3. De fyra principerna för ekonomisk och social sammanhållning: På basis av de uppgifter som kommissionen lade fram både i den andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning och i den första lägesrapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen anser kommittén att de fyra grundläggande principerna för strukturfonderna bör bibehållas och utvecklas under finansieringsperioden efter 2006.



3.3.1. Av de fyra principerna förefaller koncentrationsprincipens framtid vara mest omtvistad. Till följd av de utmaningar utvidgningen medför förefaller enigheten öka om att strukturfondernas mål 1 skall bibehållas även efter 2006 och att detta inte enbart skall gälla kandidatländerna. Även kommittén delar denna åsikt. Gränsen på 75 % av BNP per capita för att mål 1-stöd skall beviljas kan behöva justeras uppåt i syfte att säkerställa att regioner som för närvarande är stödberättigade och som kommer att vara i behov av stöd även efter 2006 inte blir utan stöd på grund av de statistiska följderna av utvidgningen. Utvidgningen kommer därigenom att leda till att den genomsnittliga nivån för BNP per capita i EU sjunker och att vissa för närvarande stödberättigade områden därmed inte längre kan komma i fråga.

3.3.1.1. I den kommande översikten bör särskild uppmärksamhet fästas vid de speciella behoven i EU:s ösamhällen, bergstrakter, glesbefolkade områden och yttersta randområden.

3.3.2. Det är också nödvändigt att överväga framtiden för mål 2. Efter reformen enligt Agenda 2000 omfattar mål 2 inte längre enbart regioner med industriell tillbakagång, utan också stadsområden, landsbygdsområden och områden som är beroende av fiske. Kommittén anser att mål 2 skall kvarstå som en stödkategori även om graden av stöd (t.ex. bidragsbeloppet och definitionen av bidragsberättigade projekt) kan behöva justeras.

3.3.2.1. Bevarandet av mål 2-stödet grundar sig inte enbart på de fortgående svårigheter i samband med den ekonomiska utvecklingen som de stödberättigade regionerna riskerar att möta, utan också på att EU:s strukturfonder utgör en nyckelfaktor för att bibehålla det nationella regionalpolitiska stödet och för att erhålla privat finansiering för den regionala ekonomiska utvecklingen. Gemenskapspolitiken utgör vidare ett viktigt redskap för medlemsstaterna då de i sin egen politik skall införliva bästa praxis beträffande den regionala ekonomiska utvecklingen. I båda fallen ger EU:s strukturpolitik ett stort mervärde till de regioner som omfattas av mål 2.

3.3.3. Det är också viktigt att EU även i fortsättningen prioriterar sina åtaganden i samband med utvecklingen av mänskliga resurser i form av övergripande åtgärder inom ramen för strukturfondernas mål 3. Det är med hjälp av dessa åtgärder som EU på lång sikt kan höja sysselsättningsgraden och öka den ekonomiska tillväxten samt nå de mål som fastställdes under toppmötet i Lissabon.

3.4. Bästa praxis i fråga om regional ekonomisk utveckling: Såsom anges ovan erbjuder EU:s strukturpolitik och förord-

ningarna i samband med denna en möjlighet att sprida bästa praxis i fråga om regional ekonomisk utveckling i hela EU. Även om det på grund av skillnader i de lokala ekonomiska villkoren och förutsättningarna inte finns en enhetlig lösning som kan tillämpas i alla medlemsstater förfogar kommissionen över omfattande information om vilka tillvägagångssätt som är bäst respektive minst effektiva. Det är av gemensamt intresse att kommissionen använder denna information då man utformar de strukturfondsbestämmelser som skall gälla efter 2006 liksom i samband med de administrativa åtgärder som åtföljer dessa bestämmelser.

3.4.1. Ett exempel på detta utgör erfarenheterna från den ekonomiska utvecklingen i de nya tyska delstaterna och den betydelse dessa erfarenheter kommer att få för kandidatländerna i Central- och Östeuropa.

3.5. Kommissionens roll: I vilken utsträckning bör man ändra den roll som medlemsstaternas myndigheter på såväl nationell, regional som lokal nivå spelar i utformningen och genomförandet av strukturfondsprogrammen? Kommittén är övertygad om att en bidragande orsak till den framgångsrika utvecklingen hittills har haft, särskilt i mål 1-områdena, är det faktum att tillsynen över strukturfonderna i sista hand sker på gemenskapsnivå. Som konstaterats ovan spelar kommissionen en viktig roll inte enbart genom att den kan ansvara för fördelningen av gemensamma medel utan också när det gäller att säkerställa att de regionala utvecklingsprogrammen överensstämmer med målen för fonderna och att bästa praxis tillämpas av alla myndigheter som tar emot stöd.

3.5.1. För de fattigare regionerna är en framåtblickande regionalpolitik i fråga om fysiskt och mänskligt kapital inom ramen för strukturfonderna oersättlig i deras strävan att hinna i kapp övriga regioner. Detta kräver att man kontinuerligt utvärderar effektiviteten och följderna på lång sikt och att man i utvärderingen inte huvudsakligen koncentrerar sig på de sysselsättningsmässiga fördelarna på kort sikt. Kommissionen är den institution som är bäst lämpad för denna uppgift och som bäst kan garantera att strukturpolitiken och den övriga politiken i unionen samordnas i tillräckligt hög grad.

3.6. Subsidiaritet: Samtidigt finns det ett klart behov av att strukturfondsprogrammen utformas och förvaltas med full respekt för subsidiaritetsprincipen. Det innebär att myndigheterna på subnationell nivå och de ekonomiska och sociala intresseorganisationerna skall delta aktivt, och inte – åtminstone inte uteslutande – att de nationella myndigheterna skall tilldelas en större roll. Kommittén kan inte inse fördelarna med förslag som i själva verket innebär att kontrollen av strukturfonderna återförs till de nationella regeringarna, vilket var fallet före 1988.

3.6.1. Bestämmelserna för strukturfonderna bör även i fortsättningen återspegla EU:s gemensamma prioriteringar när det gäller utformningen och genomförandet av strukturåtgärder. Förmodligen kommer villkoren för utnyttjandet av fonderna i framtiden att bli striktare (såsom i den "prestationskopplade reserven"). Kommissionen kan exempelvis komma att fästa större vikt vid de resultat (dvs. lönsamhet i form av sysselsättning och tillväxt) som fonderna förväntas ge. I en situation där efterfrågan är större än tillgången är det av avgörande betydelse att fonderna ger största möjliga resultat.

3.7. Stödnivå: Kommittén vill uppmana kommissionen att överväga en kraftig ändring av strukturfondernas stödnivåer, särskilt när det gäller mål 1-områdena. Eftersom det inte är säkert att man helt kan finansiera den ökade efterfrågan på strukturfondsmedel i ett utvidgat EU, kan det bli nödvändigt att i större utsträckning dra in den privata sektorn (och även privat finansiering) i regionala utvecklingsåtgärder. En metod är att inom ramen för bestämmelserna för strukturfonderna efter 2006 uppmuntra partnerskap mellan den privata och den offentliga sektorn när detta är möjligt och bidrar till att uppfylla EU:s målsättningar. Förmodligen är det lämpligare i exempelvis i de nuvarande medlemsländernas mål 2-områden än i mål 1-områdena i kandidatländerna.

3.8. Den nationella politikens roll: Strukturåtgärder har störst verkan när de åtföljs av en reform av den nationella politiken och de inhemska arbetsmetoderna, som antingen inte lyckas dra nytta av den regionala ekonomiska tillväxten eller utgör ett hinder för den. Den nationella politikens roll är viktigare, och det är inte realistiskt att förvänta sig att gemenskapsåtgärder skall motverka effekterna av nationell politik som syftar till att accentuera de regionala ekonomiska och sociala skillnaderna.

3.8.1. Enligt Ekonomiska och monetära unionens makroekonomiska politik behåller medlemsstaterna kontrollen över den nationella budgetpolitiken, även om den i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten är föremål för vissa villkor. Vid konjunkturnedgång eller en asymmetrisk chock finns det risk för att vissa medlemsstater inte kan uppfylla stabilitets- och tillväxtpaktens krav.

3.8.1.1. Under sådana perioder ökar myndigheternas sociala kostnader medan skatteinkomsterna minskar, vilket kan leda till att den offentliga sektorns underskott ökar till nära – eller över – 3 % av BNP, vilket är det tröskelvärde som fastställts i stabilitets- och tillväxtpakten. I så fall måste regeringarna minska de offentliga utgifterna och/eller höja skattenivån, och såväl den ena som den andra åtgärden

förvärrar den ekonomiska nedgången och leder till att den ekonomiska och sociala sammanhållningen utsätts för ett högre tryck. Det är därför viktigt att medlemsstaternas budgetpolitik är i balans, eller uppvisar överskott, för att säkerställa att skattesystemet är tillräckligt flexibelt för att man skall kunna motverka de cykliska förändringarna vid en ekonomisk nedgång. I annat fall blir det mycket svårare att uppfylla målsättningen om ekonomisk och social sammanhållning.

3.8.2. Utvecklingen av brett definierade nationella utbildningsresurser är av avgörande betydelse för sammanhållningsinsatserna inom EU. Utan tillfredsställande utbildning kan EU:s strukturåtgärder förväntas ge lägre resultat än vad som i själva verket är möjligt. Kommittén anser att man bör lägga större vikt vid att utveckla den nationella utbildningspolitiken, och vid att utveckla mänskliga resurser i allmänhet, när man utarbetar regionala ekonomiska utvecklingsplaner. I syfte att dra största möjliga nytta av EU:s regionalpolitik bör det även finnas en koppling till de åtgärder som finansieras av strukturfonderna. Detta är särskilt viktigt när det gäller mål 1-områdena, där investeringarna i utbildningsresurser tenderar att vara alltför små.

3.8.2.1. Dessutom vill kommittén uppmana kommissionen att fästa större vikt vid utbildning i de bidragsberättigade regionerna. Om man vill utnyttja den ekonomiska utvecklingspotentialen i de olika regionerna är det viktigt att både den privata och den offentliga sektorn deltar i satsningarna på utbildning, som till stor del äger rum i företag och andra icke-statliga organ.

3.8.3. I slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon föreslogs en ny "öppen metod" för samordning av medlemsstaternas politik i syfte att säkerställa ett enhetligt tillvägagångssätt med hänsyn till EU:s strategiska mål. Kommittén anser att den ekonomiska utvecklingspolitiken är ett område där den öppna metoden kan tillämpas. Det kommer inte bara att leda till ökad spridning av bra lösningar för ekonomisk utvecklingspolitik utan också bidra till enhetliga strategier för ekonomisk utveckling, både inom mål 1- och mål 2-områdena. Att utvidga den öppna metoden till att omfatta regionalpolitiken ligger dessutom helt i linje med subsidiaritetsprincipen. Däremot får den inte användas i syfte att ersätta EU:s ekonomiska åtaganden i fråga om strukturfonderna.

3.9. Utvidgningen: Utvidgningen kommer att innebära att villkoren för EU:s sammanhållningsinsatser ändras kraftigt. Om vi tänker oss att utvidgningen endast omfattar de central- och östeuropeiska kandidatländerna kommer det att innebära att EU:s territorium ökar med mer än en tredjedel och att folkmängden ökar med 26 %, medan välståndet inom EU endast ökar med 5 %. Efter 2004 kommer EU att ha upp till

tio nya medlemsstater med en inkomst per capita som är mindre än hälften så stor som genomsnittet i EU. Detta kommer att innebära helt nya sammanhållningsproblem inom EU och leda till stora krav på en ökning av de medel som avsätts till EU:s sammanhållningspolitik.

3.9.1. En av de centrala frågor som kvarstår att lösa är vilken kapacitet kandidatländerna har att effektivt förvalta strukturfonderna i enlighet med gällande bestämmelser. Det är därför mycket viktigt att kommissionen avsätter medel för att hjälpa dessa länder att förbereda de förfaranden och den administrativa organisation som krävs inför utvidgningen.

3.10. Övergångsproblem: Utvidgningen innebär inte bara ekonomiska utmaningar. Förmodligen kommer vissa regioner som för närvarande har rätt till stöd under strukturfonderna inte längre att vara stödberättigade. Detta ger inte bara upphov till politiska problem, utan innebär också stora ekonomiska svårigheter för regioner som förblir underutvecklade och som saknar möjligheter att åstadkomma en tillfredsställande, varaktig sysselsättningsnivå.

3.10.1. Kommittén är av den uppfattningen att de vore fel att automatiskt betrakta mål 1-områden som icke stödberättigade i de fall de inte uppfyller kraven på en till hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning trots att genomsnittsinkomsten per capita ligger på över 75 % av EU:s genomsnitt.

3.10.1.1. I så fall bör kommissionen införa lämpliga utfasningsinstrument, eller höja tröskelnivån för stödberättigande till över 75 % i syfte att uppfylla de underutvecklade regionernas behov i hela EU. 75-procentsgränsen fastställdes 1988 mot bakgrund av den dåvarande ekonomiska situationen i EU, men med tanke på de stora förändringar som kommer att ske i samband med utvidgningen finns det ingen anledning att behålla den tröskelnivån. Det är av stor betydelse att man i god tid diskuterar hur detta problem skall kunna lösas. Många viktiga frågor står på spel i detta sammanhang, och kommissionen och medlemsstaterna bör inrikta sig på att nå enighet om hur mål 1-regionernas behov bäst kan tillgodoses.

#### 4. Den framtida sammanhållningsdebatten

4.1. Det framgår i rapporten att den ekonomiska politiken och sammanhållningspolitiken kommer att ställas inför en rad stora utmaningar under de kommande åren. Det är dock viktigt att EU:s insatser – ekonomiska och andra – för att främja sammanhållningen inte minskar allmänt sett, eftersom

sammanhållningen alltjämt är en grundläggande skyldighet enligt unionsfördragen. Det är därför kommitténs uppfattning att diskussionen om EU:s framtida sammanhållningspolitik bör inledas redan nu. Det vore helt klart inte lämpligt att pressa in dessa diskussioner i en snäv tidsram, eftersom det förmodligen skulle leda till att finansiella överväganden snarare än ekonomiska och sociala skulle dominera diskussionerna.

4.2. I syfte att bredda debatten höll kommittén den 29 april 2002 ett antal hearingar med olika organisationer som redogjorde för sina synpunkter på EU:s framtida insatser för ekonomisk och sociala sammanhållning.

4.2.1. Kommentarererna från de organisationer som deltog i hearingarna överensstämde i stor utsträckning med de synpunkter som kommittén lagt fram i detta yttrande. I följande avslutande avsnitt sammanfattar vi de olika frågor som togs upp.

4.3. Det råder ett klart samförstånd om att man skall behålla mål 1-stödet under strukturfonderna efter 2006. Man inser att detta innebär en finansiell utmaning för medlemsstaterna men den allmänna uppfattningen är att denna utmaning bör antas. Det finns ett stort behov av ekonomisk och social sammanhållning i kandidatländerna samtidigt som det fortfarande finns ett stort antal länder bland de nuvarande medlemsstaterna som har behov av fortsatt stöd efter 2006. Om de inte får fortsatt stöd finns det risk för att de framsteg som hittills kunnat göras tack vare strukturfonderna sätts på spel.

4.3.1. Följaktligen är det viktigt att de regioner som för närvarande är stödberättigade enligt mål 1, och vars stödberättigande efter 2006 hotas endast på grund av utvidgningens statistiska effekter på EU-genomsnittet av BNP per capita, får stöd även i fortsättningen. Detta innebär antingen att man måste höja 75-procentsgränsen eller att man på medellång sikt måste ge ett övergångsstöd. Om man väljer det senare alternativet måste emellertid övergångsperioden kopplas till en verklig förbättring av de ekonomiska förhållandena i de stödberättigade regionerna.

4.4. Utvidgningens omedelbara ekonomiska konsekvenser för den ekonomiska och sociala sammanhållningen samt det fortsatta behovet av stöd enligt mål 1 inom de nuvarande medlemsstaterna innebär med stor sannolikhet att den nuvarande tröskelnivån för strukturfonderna på 0,45 % av BNP måste höjas. Kommittén är av den uppfattningen att detta är en oundviklig konsekvens av utvidgningen. Om man fastställer en ny tröskelnivå måste man ta hänsyn till att det enligt gemenskapens fördrag är en skyldighet att uppnå en högre grad av ekonomisk och social sammanhållning.

4.5. Någon klar bild när det gäller stöden enligt mål 2 efter 2006 har ännu inte utkristalliserats. Medan det står klar att de övergripande finansiella åtagandena avseende mål 1 måste ökas, är det emellertid inte allmänt godtaget att detta sker på bekostnad av stödet enligt mål 2.

4.5.1. Ett antal företrädare inom kommittén har framhållit vikten av dessa resurser, särskilt med hänsyn till oväntade ekonomiska chocker som leder till obalans inom enskilda ekonomiska sektorer i vissa regioner. De underlättar dessutom en ekonomisk diversifiering inom regioner som hittills varit beroende av den traditionella industrin som är på tillbakagång. Såväl utvidgningen som den växande tendensen till globalisering kan förvärra detta problem både i de nuvarande medlemsstaterna och i kandidatländerna.

4.5.1.1. Kommissionen bör allvarigt överväga att inrätta en resurs i EU:s budget som kan utnyttjas för att bidra till att stabilisera den regionala inkomsten vid oväntade ekonomiska chocker som medlemsstaterna inte kan bemöta på grund av skattemässiga begränsningar till följd av tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten. Denna resurs behöver inte vara stor, eftersom den endast skall utnyttjas i undantagsfall och enligt strikta villkor som kommissionen och rådet fastställer gemensamt. Den skulle kunna beskrivas som en förbättrad "initiativresurs".

4.5.2. Kommittén vill framhålla två grundläggande punkter: För det första bör det finnas kvar någon form av strukturfondsresurser som gör det möjligt för EU att bemöta oväntade ekonomiska chocker som hotar att skapa kraftig obalans i en enskild region. Detta kan ske genom att man förlänger och ytterligare konsoliderar gemenskapsinitiativen. För det andra bör geografiskt missgynnade regioner (exempelvis yttre randområden, landsbygdsområden samt bergs- och kustregioner) med särskilda behov även i fortsättningen få stöd från EU:s strukturfonder.

4.5.3. Precis som när det gäller mål 1-områdena finns det en stark koppling mellan ekonomisk och social eftersläpning, och det är viktigt att insatserna på gemenskapsnivå även i fortsättningen inriktas på allmänt sett missgynnade regioner och inte bara på den dominerande undergruppen inom denna kategori.

4.5.4. Eventuellt kommer det att finnas utrymme för att inrätta alternativa mekanismer när det gäller särskilda aspekter på problem i anslutning till den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom mål 2-områden. Kommittén vill särskilt rekommendera att man undersöker möjligheten att tillämpa den "öppna metoden" för samordning på detta

område. Det skulle innebära att medlemsstaterna antar särskilda politiska mål avseende åtgärderna för ekonomisk och social sammanhållning (riktmärken) och att de anpassar den inhemska ekonomiska politiken därefter. Fördelen med detta är inte bara att man minskar belastningen på EU:s budget, utan också att beslut fattas på den lämpligaste styrnivån inom gemenskapen.

4.5.4.1. Om den "öppna metoden" antas på detta politikområde är det mycket viktigt att man drar nytta av de erfarenheter som vunnits sedan 1988 års reformer, som är resultatet av en omfattande tillämpning av en gemenskapsmetod för stöd till strukturpolitik – särskilt partnerskap och programplanering. Det är av grundläggande betydelse att man i samband med en utökning av medlemsstaternas roll i EU:s sammanhållningsinsatser fortsätter att iaktta principerna för denna politik, eftersom de har varit av avgörande betydelse för dess framgång.

4.5.5. Kommittén uppmuntrar till att man undersöker om det är lämpligt att tillämpa den öppna metoden när det gäller en del av de ekonomiska utvecklingsproblemen i mål 2-områden, och vill framhålla att det viktigt att bästa praxis för genomförande och uppföljning iakttas.

4.6. Politiken för ekonomisk och social sammanhållning bör oavsett form även i fortsättningen prioritera investeringar på sådana politikområden som är nödvändiga för att utveckla regionens långsiktiga ekonomiska tillväxtpotential. Den offentliga politiken via strukturfonderna kommer även i fortsättningen att spela en nyckelroll på tre områden inom de mindre gynnade regionerna:

- Investeringar i ekonomisk infrastruktur.
- Investeringar i utbildningsprogram.
- Investeringar i teknik och tekniköverföring.

4.7. Kommittén uppmuntrar till en mer omfattande översyn av den ekonomiska och sociala sammanhållningen inför nästa strukturfondsperiod. Sedan reformerna 1988 definieras ekonomisk och social sammanhållning enligt snäva ekonomiska kriterier – inkomstnivå per capita och arbetslöshetsstatistik. Båda dessa indikatorer har fördelen av att vara lättillgängliga, objektiva och jämförbara, men de mäter inte viktiga aspekter av det sociala armode som måste åtgärdas. Kommittén ger kommittén för social trygghet en eloge för arbetet med att fastställa lämpliga indikatorer för social integration, och understryker att den regionala dimensionen dessutom beaktas i dessa indikatorer.

4.8. Det råder stor enighet om att mål 3-insatser spelar en avgörande roll för en framgångsrik strategi för att uppnå ekonomisk och social sammanhållning och att dessa åtgärder bör bevaras i samband med framtida strukturpolitiska reformer. En viktig uppgift inom ramen för detta mål är att skapa effektiva sysselsättningsmöjligheter för de mest missgynnade samhällsgrupperna. I detta sammanhang bör man överväga företagens – eller företagandets – roll när det gäller utbildnings-

och omskolningsåtgärder. Trots att det är svårt att mäta, anser man allmänt att kulturella och utbildningsbetingade attityder till entreprenörskap spelar en viktig roll när det gäller att frigöra den ekonomiska utvecklingspotentialen på regional nivå. Kommittén uppmanar till att ta detta i övervägande i samband med översynen, såväl på gemenskapsnivå som på nationell nivå.

Bryssel den 18 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Ändrat förslag till rådets beslut om regler för företags, forskningscentras och universitets deltagande i genomförandet av Europeiska atomenergigemenskapens ramprogram (Euratom) 2002–2006"**

(KOM(2001) 823 slutlig/2 – 2001/0327 CNS)

(2002/C 241/30)

Den 28 maj 2002 beslutade rådet i enlighet med artikel 7 jämte artikel 3 i Euratom-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén yttrande om ovannämnda ändrade förslag.

Ekonomiska och sociala kommittén beslutade att ge sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att förbereda kommitténs arbete rörande detta och utsåg Henri Malosse till huvudföredragande.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 18 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

## 1. Inledning

1.1. EESK beklagar att remitteringen av ärendet skett så sent, trots att den är ensamt rådgivande organ i frågor som berör Euratom-fördraget. EESK fäster stor vikt vid denna exklusiva befogenhet på grund av den känsliga roll som atomenergin spelar i samhället och det behov som föreligger av adekvat information och rådgivning.

1.2. Atomenergin berör många människor, eftersom det är nödvändigt att utnyttja nya, miljövänliga energiformer och eftersom kärnkraften orsakar problem i form av hantering av kärnavfall och risker, och den är därför en mycket viktig fråga. Det är EESK:s önskemål att det klart skall uttryckas att det

råder en strävan att förstärka utvärderingen av prestanda och säkerhet på detta område genom permanenta mekanismer för information, rådgivning och utbildning. Det handlar följaktligen om att förbättra styrelseformerna för att kunna göra de strategiskt bästa valen och stilla medborgarnas oro när det gäller atomenergin och dess konsekvenser på lång sikt.

## 2. Regler för deltagande i 6:e FoTU-ramprogrammet (Euratom)

2.1. EESK yttrade sig den 21 februari 2002 om reglerna för deltagande samt om reglerna när det gäller spridning

för genomförandet av Europeiska gemenskapens ramprogram<sup>(1)</sup>.

2.2. Detta yttrande rymmer konkreta förslag från EESK som främst syftar till förenkling, ökad öppenhet och större samstämmighet med de mål som Europeiska unionen satt upp. Dessa påpekanden är fortfarande relevanta och berör bestämmelserna i Euratom-programmet, eftersom förutsättningarna är desamma. Kommittén framhåller vikten av en mer genomgripande förenkling av formaliteterna vid förslagsinlämningen. Den betonar även att bestämmelserna för de små och medelstora företagens (företag, universitet och så vidare) medverkan bör klargöras, eftersom det krav på en solidarisk koppling som åläggs deltagarna kan utgöra ett betydande hinder. Inom Euratom-sektorn skulle en stor del av forskningsverksamheten även kunna anförtros åt de små och medelstora företagen.

2.3. EESK utfärdar dessutom en förnyad varning när det gäller konsortiernas möjlighet att hädanefter själva infordra anbud för vissa arbeten eller vissa kompletterande aktiviteter. Kommittén framhåller att detta bör ske enligt den ram som utarbetats av kommissionen i syfte att garantera en öppenhet en likabehandling samt en samstämmighet med programmets mål<sup>(2)</sup>.

2.4. EESK understryker vikten av de ekonomiska bestämmelserna, inklusive bestämmelserna för kontroll, och föreslår att dessa förläggs till ett särskilt kapitel i beslutsförslaget för att öka tydligheten.

2.5. När det gäller bestämmelserna för deltagande i Europeiska gemenskapernas program utmärker sig Euratom-programmen i huvudsak på tre punkter:

2.5.1. Mer begränsad möjlighet för tredje land att delta (endast de associerade kandidatländerna omnämns).

2.5.2. Frånvaro av bestämmelser för spridning, vilket motiveras av den känsliga karaktären hos denna sektor.

2.5.3. Särskilda bestämmelser inom det prioriterade tematiska forskningsområdet "Fusionsenergi", enligt vilka det är möjligt att upprätta associeringsavtal med medlemsstater, associerade länder eller juridiska enheter i dessa länder.

### 3. Särskilda anmärkningar:

3.1. Det är uppenbart att hänsyn bör tas till den mycket känsliga karaktären hos atomenergin och dess vetenskapliga, industriella och politiska beståndsdelar av bestämmelser för deltagande som gäller företag, forskningscentrum och universitet från tredje land, och bestämmelserna bör därför vara mer restriktiva och genomgå en striktare kontroll. Det är emellertid nödvändigt att omforma bestämmelserna i riktning mot en ökad öppenhet och ett ökat stöd för samtliga berörda parter, främst de kandidatländer som står inför samma problem när det gäller energiforskning, avfallshantering, strålskydd och kärnsäkerhet. Med alla dessa säkerhetsåtgärder borde det vara möjligt att etablera samarbete, exempelvis med högteknologiska länder (Kanada, Japan, USA) eller länder som står inför liknande problem (exempelvis Ryssland i förhållande till vissa kandidatländer såsom Bulgarien och Litauen).

3.2. Trots att det saknas bestämmelser rörande spridningen, även detta av försiktighetsskäl, betonar EESK att en otillräcklig spridning av vetenskaplig och teknisk information inom denna sektor skulle medföra lika stora risker. Man bör fastställa restriktioner men samtidigt lämna alla dörrar öppna. Detta innebär att ett noggrant definierat tekniskt protokoll måste utarbetas rörande vilket material som skall spridas och vilka bestämmelser för spridningen som skall gälla för att säkerhetskraven skall kunna uppfyllas och största möjliga öppenhet skall kunna bevaras.

3.3. EESK betonar särskilt vikten av att tillämpa en "säkerhetsstrategi" vid utbildningen av personal och medborgare. Atomenergin uppfattas allmänt, ibland något oegentligt och oklart, som en högriskenergi. Två tillvägagångssätt bör prioriteras:

3.3.1. Förstärkning och förbättring av verktygen och förfarandena för utveckling av tillförlitliga och omomtvistliga modeller för en bedömning av atomenergins säkerhet.

3.3.2. Utbildning av och information till medborgare och kvalificerad personal.

(1) ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om regler för företags, forskningscentras och universitetets deltagande samt om regler för spridning av forskningsresultat för genomförandet av Europeiska gemenskapens ramprogram (2002–2006)" (föredragande: Henri Malosse – EGT C 94, 18.4.2002, s. 1).

(2) Yttrande EGT C 94, 18.4.2002, s. 1, punkt 3.3.5.

3.4. När det gäller innehållet har EESK, i sitt yttrande om de särskilda programmen, utarbetat förslag som i synnerhet möjliggör att öka samstämmigheten mellan forskningens inriktning och den oro som uttrycks bland medborgarna

(särskilt rörande hanteringen av kärnavfall). Därför tillhör forskningen om kärnsäkerheten de delar av yttrandet som givits högst prioritet.

Bryssel den 18 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

### **Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador"**

*(KOM(2002) 17 slutlig – 2001/0021 COD)*

*(2002/C 241/31)*

Den 6 mars 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén yttrande om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 21 juni 2002. Föredragande var María Candelas Sánchez Miguel.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 18 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 63 röster för, 3 röster emot och 1 nedlagd röst.

## **1. Inledning**

1.1. Efter en lång tidsperiod mellan grönboken<sup>(1)</sup> och den efterföljande vitboken<sup>(2)</sup> har kommissionen nu lagt fram ett förslag till direktiv om miljöansvar med en gemenskapsram för förebyggande och avhjälpande av miljöskador. Avsikten med förslaget är också att inom ramen för Europeiska gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram<sup>(3)</sup> inleda åtgärder som bland annat syftar till att driva igenom principen om att "förorenaren skall betala".

1.2. Skadorna på den biologiska mångfalden har ökat under de senaste årtiondena, vilket betonas i förslaget till

en gemenskapsstrategi för hållbar utveckling<sup>(4)</sup>. I förslaget konstaterar kommissionen att dessa skador kan utgöra ett av de största hoten mot naturen i framtiden. De viktigaste bestämmelserna om naturskydd<sup>(5)</sup> har inte fått önskad effekt eftersom det saknas föreskrifter för ansvar för miljöskador. Det finns alltså ett behov av gemenskapslagstiftning som kan avhjälpa och förebygga miljöskador samt säkerställa att de som förorsakat skadorna betalar för att de åtgärdas.

1.3. Även om man har insett behovet av en sådan lagstiftning finns det anledning att framhålla de svårigheter man har stött på vid utarbetandet av förslaget eftersom man har varit tvungen att beakta de motstridiga intressen som förslaget är

---

(1) Kommissionens grönbok från 1993 (KOM(93) 47 slutlig). Yttrande CES 226/94 (EGT C 133, 15.5.1994).

(2) Kommissionens vitbok från år 2000 (KOM(2000) 66 slutlig). Yttrande CES 803/2000 (EGT C 268, 19.9.2000).

(3) Yttrande CES 711/2001 (EGT C 221, 7.8.2001).

(4) Europeiska kommissionens förslag till en gemenskapsstrategi för hållbar utveckling av den 15 maj 2001.

(5) Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av naturliga miljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 409) och rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 25.4.1979).

avsett att sammanjämka, dvs. å ena sidan miljöskyddet som är av allmänt intresse och å andra sidan de ekonomiska aspekterna som är av särskilt intresse för företagen och de offentliga myndigheterna. Även om de olika intressena är berättigade finns det ett klart behov av att en gång för alla fastställa de olika aktörernas ansvar inom de olika verksamhets- och kompetensområdena.

1.4. De nationella lagar som finns på detta område i de flesta medlemsstater varierar kraftigt. Det bästa sättet att säkerställa att detta inte snedvrider lagstiftningen i dess slutliga form är att harmonisera lagarna på detta område i hela gemenskapen, eftersom de nationella lagarna inte alltid garanterar att de förorenade områdena saneras, vilket är ett av de viktigaste syftena med förslaget. Även andra faktorer bör tas i beaktande, t.ex. att vissa typer av skador kan påverka mer än ett land, vilket innebär att olika lagstiftning gäller eller att det till och med helt saknas lagstiftning.

1.5. I förslaget strävar man efter att beakta alla motstridiga intressen och åstadkomma en väl avvägd balans mellan dem, samtidigt som man beaktar de miljömål som ställts upp i det sjätte miljöhandlingsprogrammet och i övrig gemenskapslagstiftning på miljöområdet och beaktar den sociala och ekonomiska situation som de tillämpas i.

1.6. Innan EESK kommenterar förslaget bör det framhållas att det inte görs några hänvisningar till klassiska skador (person- och saksador), eftersom man anser att dessa omfattas av bestämmelser om civilrättsligt ansvar, som tillämpas i stor utsträckning i medlemsstaterna.

1.7. En annan brist som är värd att notera är att ansvaret för genetiskt modifierade organismer inte har inkluderats i förslaget, vare sig i fråga om biologisk mångfald i allmänhet eller konsumenternas hälsa. I de skäl som anges hänvisas till direktivet om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister<sup>(1)</sup>, men det har bara utökats till att även omfatta skador orsakade av obearbetade produkter. Det förefaller därför inte vara rätt instrument för att uppnå detta mål om man ser till debattens utveckling och lagstiftningen om genetiskt modifierade organismer<sup>(2)</sup>.

## 2. Sammanfattning av förslaget

2.1. Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 175.1 i EG-fördraget, eftersom målen är av miljömässig karaktär och syftar till att bevara, skydda och förbättra kvaliteten på miljön.

2.2. I förslaget fastställs en gemenskapsrättslig ram för att förebygga och avhjälpa miljöskador med beaktande av följande villkor:

- Miljöskador bör definieras med hänvisning till biologisk mångfald, vatten som skyddas av ramdirektivet om vatten<sup>(3)</sup> samt markförorening. I enlighet med principen att "förorenaren skall betala" bör den verksamhetsutövare som orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada bära kostnaderna för att avhjälpa skadan. I artikel 9 finns dock en rad undantag som fritar verksamhetsutövaren från ansvar.
- Bland dessa undantag anges i direktivförslaget undantag för skador som förorsakats av verksamhetsutövare som uppfyller kraven i tillstånden eller de senaste tekniska kraven.
- Miljötillgångar (som biologisk mångfald och i stor utsträckning vatten) omfattas ofta inte av någon äganderätt. Därför ingår bestämmelser om att berörda parter och personer med tillräckligt starka intressen skall ha rätt att begära att den behöriga myndigheten vidtar lämpliga åtgärder.
- Vid gränsöverskridande skador samarbetar de nationella myndigheterna i de berörda länderna för att säkerställa att skadan avhjälpas i samarbete med den verksamhetsutövare som är ansvarig för skadan.
- Skador kan åtgärdas på två olika sätt: Verksamhetsutövaren kan antingen vidta de nödvändiga avhjälpande åtgärderna, som i så fall skall bekostas direkt av verksamhetsutövaren, eller så kan de behöriga myndigheterna ge en tredje part i uppdrag att utföra arbetet och därefter uppbära ersättning av den eller de verksamhetsutövare som har orsakat skadan. För att uppnå större effektivitet är det också möjligt att kombinera de två alternativen.
- Verksamhetsutövares insolvens kan hindra de behöriga myndigheterna från att få ersättning för kostnaderna. Konsekvenserna av detta kan begränsas med hjälp av en ekonomisk säkerhet.
- Undantagna från detta direktiv är miljöskador som förorsakats av verksamhetsutövare som uppfyller kraven i tillstånden eller de senaste tekniska kraven.
- De undantag som föreskrivs i förslaget gäller inte om verksamhetsutövaren har varit oaktsam, även om medlemsstaternas egna lagar och föreskrifter kan ändra villkoren för att tillämpa undantag.
- Det föreslagna direktivet tillämpas inte retroaktivt. I förslaget anges också en preskriptionstid för att utkräva ansvar.

<sup>(1)</sup> Rådets direktiv 85/74/EEG, ändrat genom direktiv 99/34/EG (EGT L 141, 4.6.1999).

<sup>(2)</sup> CES 358/2000 (EGT C 125, 27.5.2000) och CES 694/2002, antaget den 30 maj 2002.

<sup>(3)</sup> Direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik (EGT L 327, 22.12.2000).



— I förslaget ingår en ekonomisk bedömning som huvudsakligen fokuserar på effektivitet, vinster och kostnader (inbegripet fördelningen av kostnader på olika ekonomiska aktörer och den förväntade inverkan på konkurrenskraften), förebyggande åtgärder, ekonomiska säkerheter samt en bedömning av skadorna på naturresurser.

2.3. I själva verket utesluter direktivförslaget i stor uträkning några viktiga områden som skulle kunna förorsaka miljöskador, däribland skador som förorsakats av radioaktivt material, kolväten och transport av farliga ämnen. Kommissionen anser att internationella avtal reglerar det civilrättsliga ansvaret på dessa områden och att de i nuläget inte behöver omfattas av direktivet eftersom de flesta medlemsstaterna har undertecknat dessa avtal.

2.4. Det är viktigt att notera att de invecklade juridiska bestämmelserna på området samt undantagsreglerna vad gäller tillämpningen av förslaget för med sig svårigheter. Förslaget bör utformas på ett klart och tydligt sätt så att alla personer som är berörda av dess genomförande kan förstå det.

### 3. Allmänna kommentarer

3.1. EESK välkomnar det objektiva miljöansvarssystem som föreslås för att förebygga skador och återställa naturen i dess ursprungliga skick i enlighet med principen om att "förorenaren skall betala". Samtidigt som kommittén välkomnar den positiva andan i de föreslagna bestämmelserna mot bakgrund av att medlemsstaterna har försummat att efterleva flera av miljödirektiven, vill kommittén lyfta fram vissa frågor som ligger i linje med tidigare yttranden för att förbättra förslagets innehåll. Det gäller särskilt i anknytning till de områden på vilka det råder meningsskiljaktigheter mellan miljöorganisationerna och de ekonomiska aktörerna beträffande tillämpningsområdet och offentliga såväl som privata aktörers ansvar.

3.2. När det gäller tillämpningsområdet är det viktigt att notera att bestämmelserna kommer att gälla enbart skador till följd av att man underlåtit att respektera de gällande miljöbestämmelserna (se bilaga I) <sup>(1)</sup>. Det faktum att skador på den biologiska mångfalden inkluderas medför dock vissa problem eftersom skadorna är begränsade till områden som skyddas av Natura-nätet 2000 och direktiven om livsmiljöer och vilda fåglar, som inte täcker alla områden av miljömässig betydelse i gemenskapen (den yta som förslaget täcker utgör mindre än 20 % av EU:s territorium och kustområden). Kommissionen bör uppmana alla medlemsstater att fullgöra sina skyldigheter enligt direktiv 92/43/EEG <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> I bilagans förteckning ingår 18 direktiv om skador på vatten och mark samt direktiv om begränsad användning eller avsiktligt utsläpp av genetiskt modifierade organismer.

<sup>(2)</sup> EGT L 176, 20.7.1993.

3.2.1. EESK anser att det är viktigt att påpeka att de internationella avtalens bestämmelser om ersättningsansvar för miljöskador inte tillämpas – deras ineffektivitet har framkommit i samband med ett flertal allvarliga miljöolyckor i unionen under de senaste åren – samt att många avtal som gäller en särskild sektor <sup>(3)</sup> antingen inte har trätt i kraft eller inte har ratificerats av merparten av EU:s medlemsstater.

3.2.2. Eftersom de internationella bestämmelserna inte på ett effektivt sätt täcker miljöskador i EU bör kommissionen överväga om dessa bestämmelser måste kompletteras med ett gemenskapsinitiativ, som skulle kunna ingå i detta i förslag till direktiv.

3.3. Definitionerna i artikel 2 är mycket viktiga. Genom att klargöra den exakta innebörden kan man begränsa medlemsstaternas godtyckliga genomförande av direktivet och undvika tvetydigheter. Det vore därför önskvärt att vidareutveckla och förtydliga vissa definitioner:

3.3.1. Den biologiska mångfalden såsom den definieras i enlighet med direktiven 79/409/EEG och 92/43/EEG om naturliga miljöer och fåglar, förefaller vara ett rätt begränsat begrepp. De flesta organisationer som har tillfrågats har föreslagit att definitionen utvidgas till att omfatta även oskyddade områden som har utsatts för allvarliga skador och områden där invånarnas hälsa är hotad <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Det finns ett sektorsinstrument som har undertecknats men ännu inte trätt i kraft, 1999 års Baselprotokoll om ansvarighet och ersättning för skada orsakad av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av riskavfall. Flera andra instrument är under behandling eller planeras: ett eventuellt instrument för solidariskt ansvar inom ramen för 1992 års Helsingforskonvention om gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor (TEIA-konventionen) och 1992 års Helsingforskonvention om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar samt eventuellt (ett) ansvarsinstrument (på medellång sikt) inom ramen för konventionen om biologisk mångfald och Cartagenaprotokollet om biologisk säkerhet. För fullständighetens skull bör man också nämna den enda övergripande internationella miljöansvarsordning som nu existerar, 1993 års Luganokonvention om skadeansvar vid verksamhet som är farlig för miljön. Denna konvention har emellertid inte trätt i kraft än, och det verkar inte troligt att gemenskapen skulle ansluta sig till den inom den närmaste framtiden.

<sup>(4)</sup> Rådets (miljö) slutsatser från den 4 mars 2000 resulterade i strategin för hållbar utveckling som lades fram vid toppmötet i Barcelona den 15–16 mars 2002. I avsnittet om riktlinjer inför framtiden anges i punkt 38 att man bör prioritera framsteg när det gäller integreringen av hänsyn till skydd och bevarande av den biologiska mångfalden inom alla relevanta sektorer och verksamheter samt när det gäller det fullständiga genomförandet av nätverket Natura 2000 och skydd, utanför Natura 2000-områden, av arter som skyddas enligt direktiven om livsmiljöer och fåglar.

3.3.1.1. I definitionen av biologisk mångfald bör man beakta konsekvenserna av genetiskt modifierade organismer på såväl kort som lång sikt.

3.3.2. Behöriga parter avser alla personer eller organ som berörs av tillämpningen av bestämmelserna om miljöansvar på grund av sina intressen i miljön. Enligt EESK:s uppfattning begränsar förslaget erkännandet av sådana organ på två sätt:

- Medlemsstaterna fastställer själva kriterierna för erkännande i sin lagstiftning.
- Endast miljögrupper erkänns.

3.3.2.1. Förutom att kulturskillnader kommer att missgynna organisationer i länder där miljöfrågorna inte ännu är så långt utvecklade, kommer organisationer som har möjlighet att arbeta för att skydda miljön men som inte har det som huvudmål att stå utanför. Sådana organisationer är till exempel fackföreningar och arbetsgivarorganisationer, som kan spela en viktig roll när det gäller att förebygga miljöskador.

3.3.3. Miljöskador. I förslaget delar man upp miljöskadorna i tre kategorier:

- Skador på biologisk mångfald.
- Vattenskadorna.
- Markskador.

3.3.3.1. Medan vattenskadorna definieras klart i direktiv 2000/60/EG råder det oklarhet avseende skador på biologisk mångfald eller markskador<sup>(1)</sup>. En exakt definition av dessa begrepp är därför önskvärd.

3.4. Ett av huvudsyftena med förslaget är att förebygga miljöskador. De behöriga myndigheterna spelar här en viktig roll. Såsom EESK har framhållit i flera yttranden utgör den komplexa administrativa strukturen i de flesta medlemsstaterna dock ett problem, eftersom ansvaret för miljöfrågor är fördelat mellan olika myndigheter som ofta är starkt decentraliserade. Detta skapar minst sagt förvirring när det snabbt krävs förebyggande insatser.

3.4.1. För att bestämmelserna om förebyggande skall få önskad effekt bör man

- för det första uppmana medlemsstaterna att på ett klart och tydligt sätt avgränsa ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna för att säkerställa att de inte överlappar varandra eller utför konkurrerande insatser,

— för det andra säkerställa att administrativa åtgärder vidtas genom att fastställa formerna för att de behöriga myndigheterna skall få ersättning för sina förebyggande åtgärder; i annat fall kommer ansvarsbördan att överföras från förorenaren till allmänheten,

— för det tredje införa bestämmelser om ersättning till den behöriga myndigheten för såväl förebyggande som avhjälpan åtgärder. Även om EESK inser vikten av artikel 7 anser kommittén att större tonvikt bör läggas vid det organ som svarar för att denna skyldighet respekteras (artikel 13).

3.5. I förslaget ges två alternativ till en fördelning av kostnaderna i de fall flera parter är inblandade: solidariskt ansvar eller proportionellt ansvar. Även om avsikten med det dubbla systemet är att underlätta anpassningen av direktivet till medlemsstaternas rättssystem, bör man betona att det är komplicerat att fastställa den proportionella fördelningen av ansvaret för miljöskadan, vilket gör det svårare att utnyttja systemet i praktiken.

3.5.1. Solidariskt ansvar för flera aktörer som förorsakat skadan gör det lättare att utkräva ansvar eftersom varje enskild aktör inte måste identifieras, medan proportionerlig fördelning kräver att man utkräver ansvar av var och en som bidragit till skadan. EESK anser att det i princip är möjligt att införa ett ansvarssystem, nämligen det solidariska. Det gör det lättare att utkräva ansvar. Medlemsstaterna bör dock även fortsättningsvis få välja förfarande med hänsyn till omständigheterna i de enskilda fallen.

3.6. Definitionen av den behöriga myndigheten är något tvetydig. Även om ett land kan ha flera behöriga organ beroende på landets administrativa indelning, kvarstår det faktum att rättsliga åtgärder rörande civilrättsligt ansvar handläggs av domstolar som inte nödvändigtvis är specialiserade på miljöfrågor.

3.7. EESK framhåller att man i sitt yttrande om vitboken efterlyste en ekonomisk säkerhet i syfte att göra bestämmelserna mer effektiva. Det faktum att verksamhetsutövare som utövar sådan verksamhet som anges i direktiven i bilaga I enligt artikel 16 inte är tvungna att teckna en miljöansvarsförsäkring kan minska förslagens slagkraft.

## 4. Ändringsförslag

4.1. Kommissionen bör se till att direktivet är klarare och mer specifikt än andra rättsliga föreskrifter eftersom direktivet fastställer grundläggande regler och miniminormer och inte enbart har som mål att säkerställa att de gällande miljöbestämmelserna (se bilaga I) efterlevs utan också att förebygga och

<sup>(1)</sup> Meddelande av den 16 april 2002 – KOM(2002) 179 slutlig: "Mot en temainriktad strategi för markskydd".

avhjälpa miljöskador i EU. För att direktivet skall kunna tillämpas på ett enhetligt sätt måste de begrepp som definieras i artikel 2 ses över.

4.2. En av de viktigaste nyheterna i förslaget till direktiv är fokuseringen på att avhjälpa miljöskador. De nuvarande bestämmelserna medger enbart administrativa påföljder i form av böter. Den verksamhetsutövare som orsakat miljöskadorna ansvarar för att avhjälpa dem, även om den behöriga myndigheten kan överta denna uppgift om verksamhetsutövaren inte kan lokaliseras. Detta medför följande problem:

4.2.1. I bilaga II anges olika alternativ för att avhjälpa skador, vilket gör att den behöriga myndigheten själv kan välja vilka kriterier som skall tillämpas. EESK anser att man bör undvika att tillämpa endast ett kriterium, särskilt om detta kriterium är så låga kostnader som möjligt. Man bör alltid utgå från kriteriet att avhjälpandet av skador innebär att naturen skall återställas i sitt ursprungliga skick före skadan.

4.2.2. Ett av de viktigaste målen med skadeståndsansvaret är att ersätta den behöriga myndigheten för kostnader i samband med att avhjälpa skador. Om kostnaderna inte ersätts får i stället allmänheten stå för dem.

4.2.2.1. I det undantagsfall som beskrivs i artikel 9.3 b kan man dock överväga att dela kostnaderna mellan myndigheten och verksamhetsutövaren om denna har handlat försumligt.

4.3. Medlemsstaterna ansvarar för att utse den behöriga myndigheten. Detta är en fråga som kan få särskilt stora konsekvenser för harmoniseringen på gemenskapsnivå, varför EESK anser följande:

- Medlemsstaterna ansvarar för att utse en behörig myndighet i enlighet med de bestämmelser som gäller i respektive land.
- Om det förekommer olika befogenhetsnivåer skall de olika myndigheternas befogenhetsområden klargöras så att man undviker att åtgärder överlappar varandra eller att olika myndigheter konkurrerar inbördes.

— Rättsliga åtgärder för att avgöra miljöansvar faller inte under civilrätten i alla EU:s medlemsstater. Det finns system där de administrativa myndigheterna ingriper och handlägger ärenden i ansvarsfrågor, vilket i allmänhet är en utdragen och invecklad procedur. Eftersom det i EU redan finns erfarenhet av civilrättslig prövning av ansvaret för produkter med säkerhetsbrister anser kommittén att civila domstolar är bäst lämpade att fungera som behörig myndighet i miljömål.

4.4. EESK anser att verksamhetsutövarens insolvens kan utgöra ett hinder för att en skada avhjälpas om det inte är obligatoriskt med ekonomisk säkerhet. Kommissionen bör underlätta definitionen av skadorna för att försäkringsbolagen skall godkänna försäkringar av detta slag. Man bör dock inrätta nationella eller regionala fonder som finansieras av böter på grund av bristande efterlevnad av direktiven i bilaga I. På detta sätt skulle böterna komma att användas till att avhjälpa miljöskador.

4.5. Eftersom bestämmelserna inte är retroaktiva utgör avhjälpandet av skador som uppkommit tidigare ett problem. Såsom anges i artikel 19.2 är det verksamhetsutövaren som förorsakat skadan som skall bevisa om skadan är "aktuell" eller inte, det vill säga bevisa att skadan uppkommit innan direktivet trädde i kraft och därför inte omfattas av direktivet.

4.6. Slutligen vill kommittén betona vikten av de rapporter som skall utarbetas av medlemsstaterna i enlighet med artikel 20 och bilaga III. Efter fem år bör man kunna utvärdera

- hur genomförandet har lyckats i praktiken,
- om bestämmelserna bör ändras så att man sätter tidsgränser för de föreslagna bestämmelserna,
- om bilaga I bör ändras efter denna tidsgräns beroende på direktivets tillämpning.

Bryssel den 18 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

## BILAGA

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

Följande ändringsförslag avlogs under debatten men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

**Punkt 3.3.1**

Ändra enligt följande:

"Den biologiska mångfalden såsom den definieras i enlighet med direktiven 79/409/EEG och 92/43/EEG om naturliga miljöer och fåglar, förefaller vara ett rätt nytt begränsat begrepp. ~~De flesta organisationer som har tillfrågats har föreslagit att~~ Innan definitionen utvidgas till att omfatta även oskyddade områden som har utsatts för allvarliga skador och områden där invånarnas hälsa är hotad<sup>14</sup> bör man samla erfarenheter av kommissionens förslag."

*Resultat av omröstning*

För: 19, emot: 37, nedlagda: 0.

Följande text i sektionens yttrande ströks till förmån för ett ändringsförslag som godkänkts vid plenarsessionen, men fick minst en fjärdedel av rösterna:

**Punkt 4.2**

Stryk punkten.

("I motsats till kolväten och förnybara energikällor är kärnkraftsindustrin undantagen från bestämmelsen i direktivet och ges därmed positiv särbehandling. I de konventioner som för närvarande reglerar kärnkraftsindustrin ingår inte miljöförstöring, och den ersättning som föreskrivs i andra fall är mycket låg och motsvarar inte de verkliga kostnaderna. Kommittén föreslår därför att artikel 3.4, i vilken undantag beviljas, stryks från direktivet.")

*Resultat av omröstning*

För: 29, emot: 27, nedlagda: 4.

---

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok: Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 – Vägval inför framtiden"

(KOM(2001) 370 slutlig)

(2002/C 241/32)

Den 14 september 2001 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om "Vitbok: Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 – Vägval inför framtiden"

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 juni 2002. Föredragande var Gabriel García Alonso.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 18 juli 2002) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 53 röster för och 2 röster emot.

### 1. Allmänna kommentarer

1.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ser med intresse på vitboken om transportpolitiken, som syftar till att på ett heltäckande sätt behandla de utmaningar sektorn står inför under det närmaste årtiondet och växelverkan med annan gemenskapspolitik, framför allt politikområdena den inre marknaden och miljö, och att ge en gemensam ram med hänsyn till den kommande EU-utvidgningen.

1.2. EESK stöder många av de åsikter och förslag som framförs i vitboken och har för avsikt att ge ett kort och koncist bidrag. Därför kommer kommentarerna att koncentreras till de aspekter där kommittén har en annan syn än kommissionen, och vi vill därmed berika diskussionen och söka finna så bra lösningar som möjligt i en öppen anda med kompromissmöjligheter.

1.3. För att analysen av vitboken skall bli systematisk kommer kommittén först att ta upp de allmänna aspekter där det finns anledning att komma med konstruktiva bidrag, och sedan helt nya konstruktiva tillägg som följer vitbokens struktur.

1.4. Enligt kommitténs åsikt är det största problemet med vitboken, och bakgrunden till de flesta förslagen till ändringar, att problemen och de lösningar som föreslås behandlas på ett alltför enhetligt sätt, i territoriellt, ekonomiskt, socialt, miljörelaterat och kulturellt hänseende etc. Det nuvarande EU med 15 medlemsstater – för att inte tala om det framtida med 27 medlemsstater – är inte ett enhetligt territorium, utan situationerna och förutsättningarna i medlemsstaterna skiljer sig åt och kräver så långt det är möjligt olika behandling.

1.5. Även om det i vitboken konstateras att det råder en stor geografisk obalans inom EU, förs problemdiskussionen och formuleras åtgärderna utan hänsyn till att bl.a. de geografiska, territoriella, ekonomiska och demografiska kännetecknen inte är enhetliga, och att man därför måste utforma olika tillvägagångssätt på transportområdet utifrån varje lands och regions särdrag. Det är ett faktum att länderna i Europas mitt har helt andra problem än randområdena och öarna, varför homogena infallsvinklar och alltför homogena lösningar på transportområdet riskerar att leda till negativ särbehandling och drabba båda grupperna av länder.

1.6. Den första kritiska kommentaren gäller den kraftiga kursändring vitboken uppvisar i förhållande till den tidigare vitboken från 1992, som var tydligt inriktad på ökad konkurrens och helt och hållet relaterad till framstegen på gemenskapens inre marknad. EESK stöder principen om att de offentliga myndigheterna på såväl nationell nivå som gemenskapsnivå har tillräcklig beslutanderätt för att kunna reglera marknaden till gagn för aktörer och konsumenter samt kontrollera hur marknaden fungerar och i vilken grad konkurrensbestämmelserna efterlevs. Vissa av de åtgärder som föreslås för att skapa balans mellan transportsätten bör dock inte medföra en snedvridning av konkurrensen. EESK stöder emellertid tillämpningen av principen om "reglerad konkurrens" för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. i fråga om kollektivtrafiken med dess olika transportsätt som har betydelse för unionens gemensamma värderingar och spelar en viktig roll när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, något som påpekas i artikel 16 i EG-fördraget.

1.7. Den motsägelsefulla följden blir att en uppifrånstyrd och enhetlig politik genom vissa ekonomiska och skattemässiga åtgärder gynnar vissa transportsätt och samtidigt främjar

liberalisering och konkurrens inom de olika sektorerna. Konkurrensen mellan de olika transportsätten styrs alltså uppifrån, samtidigt som det ställs krav på full konkurrens inom de olika transportsektorerna och utan att man beaktar att vissa kriterier bör gälla för båda områdena, t.ex. miljöpåverkan samt tjänsternas kvalitet och säkerhet.

1.8. För det andra vill EESK lägga särskild vikt inte endast vid medborgarnas rätt att förflytta sig, utan även vid godstransporternas strategiska betydelse för utvecklingen i länderna och försörjningen av isolerade bergsområden, öregioner och de yttersta randområdena, som har mindre ekonomisk potential. Kommittén uppmanar därför kommissionen att inte vid något tillfälle låta målet att integrera transporterna i strategin för hållbar utveckling leda till att ovan nämnda områdens ekonomiska möjligheter och utvecklingspotential minskar. I stället bör man styra om efterfrågan mot de minst utnyttjade, säkraste och miljövänligaste transportsätten, och på så vis åstadkomma en mer balanserad fördelning mellan transportsätten.

1.9. För det tredje, när det gäller personers rörlighet, görs en otillräcklig bedömning av kollektivtrafikens roll i förhållande till användningen av privatbilar, och efterfrågan styrs därmed mot kollektivtrafiken utan att man tydligt definierar en politik för att främja det transportsätt som är lämpligast för den sträcka det gäller. I detta sammanhang anser EESK att man bör främja andra landsvägstransporter som ett alternativ till privatbilar i stället för att missgynna dessa transporter, vilket särskilt gäller buss som ett kollektivt transportmedel.

1.10. För det fjärde används ett trivialt synsätt i vitboken. Transporternas yttre effekter likställs med dess negativa effekter, utan att fördelarna över huvud taget nämns. Här bör man framhålla att transporterna bidrar till ländernas ekonomiska och sociala tillväxt och gör att marknaden kan fungera effektivt, och att transportinfrastrukturerna bortsett från detta bidrar till verklig konvergens och full sysselsättning, och ökar den privata sektorns produktivitet, tjänstesektorns konkurrenskraft och personers rörlighet, vilket även omfattar den inhemska och internationella turismen.

1.11. Till sist vill kommittén ta upp det faktum att vissa ekonomiska alternativ försvaras av, som det hävdas, miljöskäl, utan att man alls beaktar de framsteg som den tekniska

utvecklingen och tillämpningen av striktare utsläppsregler medför när det gäller att minska de olika transportsättens miljöpåverkan. I detta sammanhang borde kommissionen bland målen och åtgärdsprogrammen på transportområdet uttryckligen inbegripa ökad energi- och transporteffektivitet, och bland konkreta åtgärder som kan föreslås eller antas inbegripa successiv ökning av effektivare tunga fordon som drar mindre bensin och förorenar mindre, användning av alternativa bränslen (t.ex. biobränslen) etc. När det gäller att minska miljöpåverkan anser kommittén att dessa åtgärder är effektivare än många åtgärder som syftar till att godtyckligt ändra fördelningen mellan transportsätten.

## 2. Återupprätta balansen mellan transportsätten

2.1. När man behandlar problemet med trafikstockningar, som är en av de viktigaste punkterna i dokumentet, bortser man från att detta problem är en realitet bara i en mycket liten del av gemenskapsterritoriet, även om det förvisso gäller områden med hög befolkningstäthet (vilket är en av orsakerna till problemet) eller områden med särskild miljöpåverkan (Alperna och Pyrenéerna). Därför verkar det som vi tidigare framhållit olämpligt att utforma en allmän och enhetlig transportpolitik för hela territoriet, i stället för en särskild politik för vart och ett av dessa områden.

2.2. I vitboken behandlas skillnaderna mellan de olika EU-länderna inte tillräckligt ingående, utan man föreslår allmänna lösningar som hårt drabbar länderna i utkanterna, och inom dessa de avlägsna områden som utgör "periferin av periferin". Ingen föreslagen lösning gör det möjligt för dessa områden att bättre integreras i gemenskapsterritoriet och att öka sin konkurrenskraft. EESK föreslår att man undersöker ekonomiska åtgärder som möjliggör ökad konkurrenskraft för dessa områden.

2.3. När det talas om trafikstockningar görs heller ingen tillräcklig kvantifiering eller bedömning av de tre största trafikkategoriernas effekter (dvs. privattrafik, kollektivtrafik och godstrafik). Dessa effekter varierar dock mellan olika områden inom territoriet (privat- och kollektivtrafikens effekter dominerar runt tätbebyggda områden), och belastningen över dygnet och över årstiderna är olika för de olika kategorierna. Detta ger vissa möjligheter till bättre användning av den befintliga infrastrukturen, genom en geografisk och tidsrelaterad prioriteringsordning för kategorierna, möjligheter som bara behandlas i vitboken i samband med avgiftsbeläggning av infrastruktur användningen.

2.4. Förslaget om att återupprätta jämvikten mellan de olika transportsätten bygger nästan enbart på en ökning av godstransporterna på järnväg. Samtidigt kvarstår de praktiska problemen med intermodal trafik, ett ämne som EESK nyligen yttrat sig om<sup>(1)</sup>, och dessa problem är orsaken till att de transportsätt som utgör ett alternativ till landsvägstransporterna har fått så liten tyngd. Landsvägstransporterna konkurrerar med de andra transportsätten både i prishänseende och flexibilitetshänseende.

2.5. Den upprepade och till och med oberättigade kritiken mot landsvägstransporterna ("lagöverträdelse är alltför vanlig", "åtskilliga transportföretag (...) har stora ekonomiska problem", landsvägstransporterna har en tendens att sänka priserna för de övriga transportsätten) bidrar inte till en hållbar lösning på medellång sikt. I detta sammanhang vore det lämpligt att uppmärksamma de insatser som gjorts på senare år och framstegen på områdena yrkes- och vidareutbildning, förbättrad ledningsteknik, användning av ny informationsteknik etc., och att insistera på hur viktigt det är att fortsätta att anta nya åtgärder för att komma till rätta med situationer liknande dem som beskrivits ovan.

2.6. I sitt meddelande om det andra järnvägspaketet, "Mot ett integrerat europeiskt järnvägsområde", undersöker kommissionen orsakerna till att järnvägssektorn inte klarat av att reagera när den kontinuerligt förlorat marknadsandelar för godstransporterna. Kommittén håller just nu på att behandla det andra järnvägspaketet och kommer inom kort att lägga fram ett yttrande om kommissionens förslag. Kommittén stöder dock alla åtgärder som kan leda till att den nationella och internationella person- och godstrafiken på järnväg förbättras, antingen det sker genom större konkurrens mellan aktörerna eller genom att de många tekniska och rättsliga hinder som nu finns undanröjs, utan att de nuvarande sociala villkoren försämrats.

2.7. Samtidigt är det nödvändigt att snarast, vilket kommittén tydligt har visat i ett yttrande<sup>(2)</sup>, öka godstransporterna till sjöss och på inre vattenvägar, genom tillräckliga investeringar i infrastruktur och genom att främja alla åtgärder som kan leda till rationalitet och konkurrens inom dessa sektorer. Därför håller kommittén med kommissionen om att det är nödvändigt att göra dessa transportsätt tillförlitligare, effektivare och tillgängligare, och stöder därför förslagen i denna riktning. Det måste framhållas att gemenskapsflottan är avgörande för att garantera EU:s energi- och råvaruförsörjning, och den utgör en bas för sjöräddning i nödsituationer. Sjöfartens

strategiska konsekvenser tas upp i förbigående i vitboken, både dess fördelar och dess delaktighet i utsläppen av förorenande ämnen. Men detta leder inte till någon åtgärd som står i proportion till sjöfartens betydelse, i och med att det inte införs några konkreta åtgärder som möjliggör en övergång från landtransporter till sjötransporter.

2.8. När det gäller kustfarten stöder EESK vitbokens förslag om att utveckla s.k. höghastighetssjövägar som ett konkurrenskraftigt alternativ till godstransporter på land, och att integrera dem i de transeuropeiska näten. Kommittén välkomnar också förslaget om en rättslig ram för säkerhetskontrollen i samband med att passagerare går ombord på kryssningsfartyg i Europa, i syfte att minska risken för attentat och efter förebild från de åtgärder som vidtagits på flygplatserna.

2.9. EESK ser det också som en utmaning inför nästa årtionde att lyckas bevara kompetensen i EU och upprepar därför sina förslag i yttrandet om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om utbildning och rekrytering av sjöfolk"<sup>(3)</sup>.

2.10. Flygtrafiken bör betraktas som ett transportsätt med hög kvalitet, koncentrerat på långa sträckor och oundgängligen knutet till järnvägstjänster via höghastighetståg eller passagerartrafik. Mot bakgrund av detta stöder EESK största delen av de initiativ som föreslås i vitboken på flygtrafikens område, och de förslag som syftar till att främja bättre förvaltning av de tillgängliga resurserna (flygplatserna, luftrummet) inom ramen för största möjliga miljöskydd (särskilt i fråga om utsläpp och buller). På grund av flygtrafikens karaktär anser kommittén att man bör låta marknadskrafterna avgöra den framtida utformningen, utan att detta påverkar de nuvarande bestämmelserna rörande tjänster i allmänhetens intresse (särskilt öar och mycket isolerade regioner). Det är därför nödvändigt att snarast förbättra luftrummet effektivitet och öka flygplatsernas kapacitet, för att absorbera den förväntade stora ökningen av flygtrafiken. Kommissionen bör uppmana medlemstaterna att ge akt på planeringen av flygplatsområdena i den fysiska planeringen<sup>(4)</sup>.

2.11. När det gäller intermodala transporter är kommittén positiv både till initiativen inom programmet Marco Polo, till att investeringar i intermodala transporter inbegrips i de transeuropeiska transportnäten och till att transportsamordnaryrket regleras, med målsättningen att detta yrke skall få en starkare roll inom EU.

<sup>(1)</sup> EGT C 95, 30.3.1998, s. 21.

<sup>(2)</sup> EGT C 40, 15.2.1999, s. 3.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 188 slutlig.

<sup>(4)</sup> EGT C 125, 27.5.2002.

### 3. Åtgärdande av flaskhalsar

3.1. Det står klart att de transeuropeiska transportnäten var ett utmärkt initiativ, men de ambitiösa målen är långt ifrån uppnådda. Detta beror på att målen är långsiktiga, att både nationella, regionala och i vissa fall lokala myndigheter från olika länder måste komma överens, och framför allt på att budgetbegränsningarna är hårda i en tid av åtstramade offentliga utgifter (i och med att konvergenskriterierna i Maastrichtfördraget skall uppfyllas). Till detta kan läggas att den privata sektorn sällan erbjuder tillräckliga möjligheter att bidra aktivt till målens uppfyllande.

3.2. Därför borde dessa grundläggande problem behandlas i alla initiativ för att ge de transeuropeiska näten ny fart, något som också framhålls i vitboken. Kommittén stöder den handlingsstrategi som föreslås i vitboken, men anser att den föreslagna ökningen av gemenskapens maximala finansiella medverkan vid gränsöverskridande järnvägsprojekt som passerar naturhinder till 20 % av den totala kostnaden verkar rimlig. Detta stöd bör även kunna omfatta andra transportsätt, och ömsesidig finansiering av detta slags projekt bör endast ske i mycket konkreta fall, såsom anges i punkt 3.4.

3.3. Det är särskilt viktigt att öka kapaciteten för förbindelser över Alperna och Pyrenéerna under fullständigt miljövänliga former, och att parallellt öka utnyttjandet av de möjligheter som godstransporter till sjöss erbjuder samt säkerheten i nya och gamla tunnlar. EESK väntar med intresse på det förslag som kommissionen avser att lägga fram för att förbättra säkerhetsförhållandena i tunnlar. EESK anser dock att kommissionens förslag om att bygga en ny järnvägslinje för att öka genomströmningen genom Pyrenéerna är otillräckligt. Denna åtgärd måste kompletteras med nya vägar som gör det möjligt att på medellång sikt absorbera den stora trafikökningen mellan Nordafrika och Iberiska halvön och resten av Europa, samt mellan Italien och Grekland och resten av Europa, något som dock kräver ett långt tidsperspektiv för utformning, social acceptans och genomförande.

3.4. Kommittén har allvarliga förbehåll när det gäller de former för ömsesidig finansiering som läggs fram i detta kapitel av vitboken och kommer att analyseras mer ingående i nästa kapitel. Rent allmänt är kommittén emot alla typer av ömsesidiga avgifter och stöd, och är positivt inställd bara i fall som är exceptionella på grund av omfattningen, som när det gäller överfarten över Alperna och andra svåra flaskhalsar på de viktigaste transportsträckorna, och när de direkt berörda länderna samtycker.

3.5. Som ett komplement bör nya och nyskapande former för finansiering och gemenskapsstöd införas och tillämpas, så att det blir möjligt att snabbare färdigställa det transeuropeiska transportnätet utan att landsvägstransporterna beläggs med nya avgifter eller skatter som kan snedvrida konkurrensen mellan de olika transportsätten. Ett förslag i detta sammanhang skulle vara att inrätta en transportinfrastrukturfond som i varje medlemsstat skulle kunna finansieras med en liten procentandel av BNP eller av den årliga BNP-ökningen (som till en del skulle komma från investeringarna i förbättring av transportinfrastrukturen). Denna fond skulle efter hand kunna delta i finansieringen av projekt i varje medlemsstats del av gemenskapsterritoriet, eller agera som en garantifond, ge en hävstångseffekt för medverkan av privata investerare och stärka utvecklingen av partnerskap mellan offentliga och privata aktörer.

### 4. Placera användarna i centrum av transportpolitiken

4.1. Det är förvånande att trafiksäkerhet och internalisering av kostnader för användarna tas upp i detta kapitel, trots att dessa frågor inte kan hänföras till samma kriterier och inte heller överensstämmer med kapitlets titel.

4.2. När det gäller säkerhetsfrågorna stöder kommittén största delen av de åtgärder som läggs fram i vitboken, bl.a. harmonisering av vägmärken och trafiksignaler, spridning av bästa metoder för att undvika olyckor samt utveckling av ny teknik. Med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen ställer sig kommittén dock negativ till harmonisering på områden som gränsvärden för alkoholkoncentration i blodet eller hastighetsbegränsning. Som alternativ föreslår kommittén en rekommendation som antas gemensamt av rådet och Europaparlamentet, så att de nationella regeringarna får handlingsutrymme för att besluta om harmonisering är lämpligt och vilka tidsfrister som i så fall skall gälla.

4.3. EESK anser dock att det finns anledning att gå vidare i harmoniseringen av påföljder på olika områden, t.ex. i fråga om maxhastighet eller kvarhållande av fordon. Kommissionen skulle kunna fastställa en rad straffbara beteenden, så att medlemsstaterna sedan kunde vidta effektiva och avskräckande åtgärder i händelse av överträdelser.

4.4. Kommittén anser att för lite uppmärksamhet ägnas skyddet av fotgängare, och i ännu högre grad cyklister, inom trafiksäkerheten. Det vore önskvärt att medlemsländerna uppmärksammades på att de i många fall behöver utveckla cykelbananätet, som ett alternativ i stadstrafiken och för korta sträckor i övrigt.



4.5. Kommittén välkomnar kommissionens meddelande "Mot ett integrerat europeiskt järnvägsområde" <sup>(1)</sup>, vars främsta syfte är fortsatt reform av järnvägssektorn genom utveckling av ett gemensamt angreppssätt på järnvägssäkerhetens område och inrättande av en europeisk järnvägsbyrå som bl.a. skall ha till uppgift att hitta gemensamma säkerhetslösningar.

4.6. EESK instämmer helt och fullt i kommissionens åsikter om att passagerarnas rättigheter (information, möjligheter att klaga, ersättning etc.) skall försvaras på samma sätt som redan görs inom flyget, och begär att sådana bestämmelser skall utvidgas till och tillämpas på de övriga transportsätten.

4.7. Kommittén instämmer i den princip som framförs när det talas om "de verkliga kostnaderna för resenärerna" och håller med om att gemenskapen därför bör "vidta åtgärder i syfte att gradvis ersätta de nuvarande skatter som belastar transportsystemet med nya effektivare instrument för att integrera infrastrukturkostnaderna och de externa kostnaderna".

4.8. Kommittén stöder tanken på att gradvis omvandla skatterna från ett system med fasta avgifter till ett system med avgifter som grundar sig på parametrar som användning, del av territoriet eller miljöpåverkan, vilket skulle kunna göra den europeiska transportpolitiken flexiblare och därmed mer anpassningsbar, vilket vi framhöll i våra inledande kommentarer.

4.9. Det resonemang om denna princip som förs i kommissionens förslag innehåller dock fler punkter som kommittén är tveksam till eller anser kan strida mot det mål som eftersträvas. Det rör sig om följande punkter:

4.9.1. Ingenstans framhålls det tydligt att det är nödvändigt att garantera en neutral beskattning i de föreslagna åtgärderna. Många av de nuvarande transportskatterna har inte sitt ursprung i miljöhänsyn, utan har uppkommit i rent uppbyggdssyfte. Det finns därför en risk att de nya avgifterna som skall innebära internalisering av kostnaderna inte blir ett "komplement", utan ett "påslag" som gör det möjligt att öka skatteuttaget.

4.9.2. Införandet på gemenskapsnivå av ett avgiftssystem för infrastruktur bör tillämpas samtidigt på alla transportsätt

– även om medlemsstaterna enligt kommissionens åsikt bör få en bred handlingsmarginal för tillämpningen – och inte enbart på något eller några av dem. Särskilt viktigt är det att den elektricitet som främst används av järnvägssektorn i tillräckligt hög grad återspeglas i de skatter och externa miljökostnader som läggs på andra transportsätt.

4.9.3. Kommittén ställer sig frågande till förslaget till vitbok när det gäller att undanta personbilar från avgifterna för användning av infrastruktur. Detta ligger inte inom kommissionens behörighetsområde utan inom de nationella eller lokala myndigheternas, eftersom det är fråga om en positiv särbehandling av personbilarna. Ökningen av privattrafiken påverkar tydligt villkoren för de kommersiella transporterna, både på nationell nivå och gemenskapsnivå, och innebär att konkurrensvillkoren snedvrids. Denna trafikökningens stora inverkan på de yttre effekterna – olyckor, trafikstockningar, föroreningar, utsläpp av förorenande ämnen etc. – är tydlig, eftersom personbilarna står för 90 % av det totala antalet kilometer som tillryggaläggs av fordon inom EU (även om de står för en betydligt mindre andel av de förorenande utsläppen).

4.9.4. I väntan på ett kommande förslag från kommissionen om diesel för yrkesmässig trafik förhåller sig kommittén positiv till minskning av den särskilda skatten på diesel, som en motvikt mot den kilometerskatt kommissionen håller på att undersöka och eventuellt vill införa. I annat fall uppstår en dubbelbeskattning som innebär en avsevärd ökning av skattetrycket för tunga fordon och som kommer att påverka transportkostnaderna negativt. Kommissionens förslag om att harmonisera de särskilda dieselskatterna uppåt kommer att få mycket negativa följder i de länder som har lägre skatter än genomsnittet i gemenskapen.

4.9.5. De s.k. överskjutande inkomsterna för infrastrukturanvändning är mycket oroväckande. För det första sker infrastrukturförvaltningen i många fall genom privata initiativ, och ett system som det föreslagna kommer att komplicera denna verksamhet och beskattningen av den. För det andra kommer förvaltningen av dessa överskjutande och öronmärkta medel att skapa allvarliga intressekonflikter mellan olika transportsätt och mellan nationella, regionala och lokala myndigheter.

4.9.6. Därför anser kommittén att alla avgifter för användning av infrastruktur som man kommer överens om (förutom de vägavgifter som betalas av den som utnyttjar en väg), blir en löpande intäkt i de nationella eller regionala budgetarna

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 18 slutlig.

(land för land) och att finansieringen av ny infrastruktur sker öppet och på grundval av de offentliga budgetarna. Det enda undantaget till denna regel skulle kunna vara vissa åtgärder med särskild karaktär, såsom överfarter i Alperna eller Pyrenéerna, eller andra åtgärder av gemenskapsintresse eller med gemenskapsdimension som omfattar minste tre medlemsländer.

4.10. Kommittén är ytterst positiv till andra förslag i detta kapitel i vitboken. Särskilt intressanta är reflexionerna om främjande av persontransporters intermodalitet och införandet av en förteckning över resenärernas rättigheter (och skyldigheter) inom de olika transportsätten. Kommittén anser dock att man även bör föreslå konkreta åtgärder som syftar till att förbättra rörelsehindrade personers tillgång till och villkor för transporter, och uppmanar därför kommissionen att inom ramen för sina förslag införa lämpliga åtgärder och även utarbeta ett särskilt meddelande på detta område, i samband med Europeiska handikappåret 2003.

4.11. Något som är särskilt viktigt och som kommittén upprepade gånger har framhållit är att kollektivtrafikens karaktär av allmännyttig tjänst skall bekräftas. Därför uppmanar vi kommissionen att gå längre i detta avseende och att undvika motstridiga åtgärder, såsom det relativt färskt men redan ändrade förslaget till direktiv om persontransporter, som i sin ursprungliga version innehöll artiklar som försvårade eller t.o.m. förhindrade att denna princip tillämpades fullt ut<sup>(1)</sup>. Därför stöder vi tanken att systemet för bidrag till transportföretag skall bli mer flexibelt, under förutsättning att vissa villkor rörande kravet på allmännyttiga tjänster uppfylls och att en tröskel för kostnaderna respekteras.

4.12. När det gäller rationalisering av stadstrafiken anser kommittén att man bör prioritera främjande och utbyte av bra metoder (särskilt som detta är en fråga för de lokala myndigheterna). Det bör därför införas ett gemenskapsprogram som institutionaliserar utveckling av bra metoder och information till medborgarna, utan vars stöd och samarbete dessa metoder inte kan genomföras. Investeringar och transportplaner är nödvändiga för att höja kvaliteten i kollektivtrafiken i stadsområden med trafikstockningar, och gemenskapsmedel bör avsättas för detta ändamål.

## 5. Bemästra (organisera) globaliseringen av transporterna

5.1. Det är överraskande och olyckligt att detta kapitel har fått en sådan negativ titel, särskilt som innehållet inte håller samma dramatiska tonläge. EESK skulle föredra titeln "Organisera och styra globaliseringen av transporterna".

5.2. Vi anser även att det är olämpligt att utvidgningen behandlas i detta avsnitt, eftersom kandidatländerna därmed kan komma att känna sig uteslutna ur en vitbok vars tidsperspektiv sträcker sig mycket längre än den troliga tidpunkten för anslutningen.

5.3. Kommittén har vid flera tillfällen yttrat sig över transportstrategin för kandidatländerna. De viktigaste punkterna i denna strategi bör vara följande:

- Undanröja flaskhalsarna vid gränserna mellan dessa länder och EU:s nuvarande medlemsländer.
- Bekämpa den illojala konkurrensen inom landsvägstransporterna, både när det gäller de sociala aspekterna och fordons säkerheten.
- Bekämpa de organisationer som bedriver flyktingsmuggling.
- Främja ett konkurrens klimat inom järnvägstransporterna som gör att denna sektor kan behålla sin nuvarande marknadsandel av godstransporterna.
- Fullständigt integrera dessa länder i gemenskapens intermodala transportnät och utveckla deras vattenvägnät.
- Kräva att gemenskapslagstiftningen på området sjösäkerhet och hamnkontroll tillämpas noga ända från anslutningen, utan något slags övergångsperiod.

5.4. Kommittén anser att den internationella transportpolitiken är ytterligare ett inslag i handelspolitiken, och i vissa avseenden i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), och att kommissionen på detta område därför bör ha sådana befogenheter som fördragen tillskriver den i förhandlingar om internationella handelsavtal. Kommissionen bör få befogenheter att förhandla fram internationella transportavtal, för att kunna uppfylla de skyldigheter som kommer av sekundärlagstiftningen och EG-domstolens rättspraxis. Kommissionen bör därför, inom det mandat och enligt de riktlinjer som rådet utfärdar, representera hela EU i transportfrågor

(1) Kommitténs yttrande, EGT C 221, 7.8.2001, s. 31.

vid alla internationella organisationer med befogenheter på området för transportpolitik. Dessa befogenheter bör även omfatta transportavtal med tredje land i de femton medlemsstaternas namn.

5.5. Slutligen är vi mycket nöjda med att Europeiska rådet i Barcelona har antagit programmet Galileo, ett program

som kommittén vid flera tillfällen har gett sitt totala och förbehållslösa stöd. Än en gång vill vi framhålla att programmet är nödvändigt i kraft av både sin strategiska och sin industriella dimension, och att det är effektivt när det gäller att utveckla ny teknik som möjliggör bättre förvaltning av hela transportsystemet.

Bryssel den 18 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

BILAGA

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

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

**Ändringsförslag 3**

Stryk Punkt 1.7.

*Resultat av omröstningen*

För: 18, emot: 26, nedlagda: 0.

---

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Sloveniens framsteg på vägen mot anslutning"

(2002/C 241/33)

Den 30–31 maj 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta yttrande om "Sloveniens framsteg på vägen mot anslutning".

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 juni 2002. Föredragande var Roberto Confalonieri.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 18 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 100 röster för, 0 röster emot och 2 nedlagda röster.

### Bakgrund

Detta dokument är ett resultat av

- diskussionen om det arbetsdokument som lades fram vid studiegruppens första sammanträde den 30 januari 2002 i Bryssel;
- diskussionen om det preliminära utkast till yttrande som lades fram vid studiegruppens andra sammanträde den 27 februari 2002 i Bryssel;
- de offentliga utfrågningar som studiegruppen höll med företrädare för offentliga organ och det civila samhällets organisationer i Slovenien den 13–14 mars 2002 i Ljubljana;
- REX-sektionens sammanträde den 27 juni 2002 i Bryssel.

Informationen och kommentarerna i bilagan är en integrerad del av denna text.

### 1. Framsteg på vägen mot anslutning

1.1. Från slovensk sida har man varit tillmötesgående och beredd att anpassa sig till EU på alla områden, från det politiskt-institutionella till det ekonomiska och sociala, liksom på kultur- och informationsområdet. Ett bevis på detta är att 90 % av kapitlen i gemenskapens regelverk har införlivats och genomförts, och att man har utvecklat utbyte och samarbete med i första hand Tyskland, följt av Italien, Frankrike och Österrike.

### 2. Den strategiska betydelsen för Balkanområdet

2.1. Slovenien – som är det enda kandidatlandet från f.d. Jugoslavien – har visat förmåga att på ett effektivt sätt utnyttja

de tillfällen och möjligheter som gemenskapspolitiken erbjuder de central- och östeuropeiska länderna, antingen de är kandidatländer eller inte. Detta gäller särskilt för stabiliteten och sammanhållningen i Balkanområdet. Slovenien deltar i stabilitetspakten för sydöstra Europa och fungerar som ett viktigt brohuvud mot Grekland.

### 3. Handelsförbindelserna med EU

3.1. Ovanstående kommentarer bekräftas av uppgifter om handeln. Värdet av Sloveniens export har successivt ökat och närmade sig 60 % av BNP år 2000. Importen är dock fortfarande 16 % större än exporten. Det är signifikativt att den påbörjade förbättringen av handelsbalansen beror på ett ökat handelsöverskott i handeln med länder utanför EU, framför allt i Balkanområdet och i första hand Kroatien. Under alla dessa år har dock EU varit Sloveniens främsta handelspartner och kommer så att förbli. Under år 2000 stod EU för 68 % av Sloveniens import och 64 % av dess export, vilket innebär att landets underskott i handeln med EU är 29 %.

3.2. Slovenien har alltså fått en viktig marknadsposition för EU, och håller på att förstärka den. Detta måste beaktas i anslutningsfördraget, och framför allt när man fastställer Sloveniens finansiella bidrag till EU i förhållande till EU:s ekonomiska stöd till landet. Denna fråga är en av de viktigaste som fortfarande är under diskussion. Kommissionens officiella deklARATIONER garanterar dock att framför allt de strukturfondsmedel och medel från andra finansieringsprogram som Slovenien kommer att få efter anslutningen, helt motsvarar landets ekonomiska bidrag till EU. Detta ligger i linje med kommissionens förslag att inget nytt EU-land skall bli nettobidragsgivare vid anslutningen.

#### 4. Befolkningarnas inbördes förhållande i ett EU-perspektiv

4.1. På grund av territoriets och befolkningens storlek (endast Luxemburg, Malta och Estland är befolkningsmässigt mindre än Slovenien) och den relativt stora ekonomiska potentialen kommer Slovenien att tillhöra den grupp av "mindre" länder som till antalet dominerar EU och i ännu högre grad kommer att göra det efter anslutningarna, i förhållande till de länder som var först i EU:s historia och även är ekonomiskt ledande i världen. Det konvent som skall förbereda reformen av EU bör framför allt se till att redan nu involvera de berörda befolkningarna i sina förslag. Varnings signaler kan konstateras inom den allmänna opinionen i olika medlemsländer, bl.a. i de länder som ännu inte har anslutit sig till euron.

4.2. Det är därför nödvändigt att använda lämpligast möjliga metoder och former för information, särskilt inom TV och press, ett område där Slovenien nyligen genomfört djupgående institutionella reformer. Samtidigt är det nödvändigt att öka det direkta och målinriktade utbyte som i form av gränsöverskridande samarbete sker mellan organisationer i näringsliv och samhälle. Dessa organisationer kan ägna tillräcklig uppmärksamhet åt åsikterna och bevekelsegrunderna hos det slovenska folket, som kommer att besluta om antagande av anslutningsfördraget i en folkomröstning. Man bör beakta de socioekonomiska kännetecknen inte bara hos den majoritet på 60 % som (enligt officiella källor) är positiv till anslutningen, utan även och i ännu högre grad hos den övriga och inte försumbara delen av det slovenska folket. Ett varaktigt stöd bör ges näringslivs- och samhällsorganisationerna samt de icke-statliga och religiösa organisationerna, som har stor betydelse för den direkta kommunikationen mellan befolkningsgrupperna och därmed för en bättre förankrad sammanhållning över nationsgränserna inom EU. Slovenien bör i detta sammanhang tas emot som en ny tillgång för EU:s utveckling.

#### 5. Historisk-kulturella identiteter och minoriteter i ett EU-perspektiv

5.1. Slovenien skiljer sig från de övriga territorierna i f.d. Jugoslavien genom att landet ända sedan tidig medeltid har haft obrutna band med de katolska kejsardömenas tyskspråkiga områden och därmed Österrike-Ungern. Under det sistnämnda imperiet krävde Sloveniens folk autonomi i kraft av sin språkliga identitet. Senare års konflikter i Balkanområdet visar dock att de historisk-kulturella banden är viktiga, och att den religiösa tillhörigheten sitter djupare än den språkliga identiteten när det gäller att övergå till pluralistisk demokrati och marknadsekonomi av västerländsk typ. Man bör överge

varje schematisk, statisk och oföränderlig uppfattning av begreppet etnisk grupp, eftersom sådana faktorer blir urskiljbara eller rent av oförenliga endast när det saknas en gemensam auktoritet som berättigas av gemensamma värden och när bristen på resurser gör den marknadsrelaterade konkurrensen starkare än solidariteten.

5.2. Skyddet av språklig mångfald inom den överstatliga enheten måste betraktas som en viktig uppgift för det konvent som skall förbereda reformen av EU. Det behövs verkliga garantier för att språken skall vara likvärdiga, särskilt när det gäller de språk som likt slovenska (ett sydslaviskt språk med latinskt alfabet) blir minoritetsspråk inom gemenskapen. I detta sammanhang kan även de språkliga minoriteterna på olika sidor om nationsgränserna få ett större erkännande, dvs. italienare och ungrare i Slovenien och slovener i Österrike och Italien. Dessa minoriteter bör ägnas stor uppmärksamhet i utvecklingen av det gränsöverskridande samarbetet.

5.3. Just denna gränsöverskridande kulturella mångfald ligger i huvudsak till grund för den överstatliga enheten i Europa.

#### 6. Övergångsprocessen: stabilitet och sammanhållning, kritiska faktorer och möjligheter

6.1. På grund av att Slovenien har en relativt homogen befolkning och har fungerat som ett ekonomiskt gränssnitt mellan Europeiska gemenskapen och f.d. Jugoslavien (exempel på detta är handels- och samarbetsavtalet från 1980 och samarbetsgemenskapen för östra Alperna (ARGE Alpe Adria) som grundades 1978), har detta land som inget annat i Central- och Östeuropa fått möjlighet till en odramatisk och successiv övergång till pluralistisk demokrati och marknadsekonomi. Ända sedan republiken Slovenien bildades 1991 har konvergenspolitiken varit inriktad på EU-anslutning och fått stöd från EU. Anslutningsfördraget (Europafördraget) undertecknades dock först 1996, efter förseningar på grund av den ännu olösta frågan om återställande av egendom till dem som var ägare före kriget. Mot bakgrund av EU:s stabilitets- och tillväxtpakt är det kännetecknande att Slovenien tillhör de länder som har minst budgetunderskott. Detta uppgår trots en ökning under år 2000 (för första gången på grund av att utlandsskulden är större än den interna skulden) endast till 25,8 % av BNP.

6.2. Intern stabilitet och sammanhållning har varit och är fortfarande den främsta ledstjärnan för regeringen, i linje med de anslutningskriterier som fastställdes av Europeiska rådet i Köpenhamn 1993. Detta syns tydligt genom att reformerna har genomförts gradvis, i en takt som dock har betraktats som en kritisk faktor i övergångsprocessen, särskilt när det gäller

privatisering, öppning för utländska investeringar och finansiering, äganderätt för utlåningar samt återställande av egendom som exproprierades efter kriget. Man får inte underskatta de resultat som uppnåts: Inflationen och arbetslösheten har tyglats (för närvarande är inflationen högre men arbetslösheten betydligt lägre än genomsnittet i EU), den sociala tryggheten har säkrats, de slovenska medborgarnas rättigheter har försvarats under privatiseringarna, och okontrollerade former av kapitalism och finansspekulationer har avvägrats. Å andra sidan får man inte blunda för de långvariga hinder för utländska investeringar och finansieringar som delvis kvarstår, och som har haft en fördröjande effekt på omstruktureringsarna och företagets innovationsförmåga och konkurrenskraft och därmed på hela det ekonomiska systemet.

6.3. En stor del av de medelstora företagen inom industri och jordbruk var statlig egendom, men drevs ändå genom "självförvaltning" i ett system av kooperativ som betraktades som ett alternativ till det sovjetiska statsägandet. Privatiseringen innebar i de flesta fall att företagen gick över på de tidigare medlemmarna och delades upp i små företag som i dag har svårt att gruppera sig i kooperativ eller modernare företagsformer, något som krävs för att de skall kunna förvärva ett tillräckligt stort kapital och etablera sig på marknaden.

6.4. Den politik som fördes för att bevara sysselsättningen under den första övergångsperioden ledde till att arbetsmarknaden blev relativt oflexibel, och därmed bromsades omställningen av industrin. I Slovenien finns en tradition av hög utbildningsnivå både när det gäller yrkesutbildning och universitetsutbildning samt annan högre utbildning. Det är det tidigare grundlagda utbildningssystemets förtjänst. Detta system har också lätt kunnat anpassas till de nya kraven, vilket nyligen gjorts genom en övergripande reform.

6.5. Först helt nyligen skapades förutsättningar för att arbetsmarknaden verkligen skulle kunna öppnas för gemenskapsmedborgare. Den senaste lagstiftningen om anställningsförhållanden utgör en nödvändig ram för detta. Det ömsesidiga erkännandet av yrkeskvalifikationer har dock inte genomförts fullt ut, och inte heller rätten att fritt bosätta sig och bedriva verksamhet som egenföretagare.

6.6. Man bör nu bättre undersöka vilka nya möjligheter det finns, för att kunna ge EU:s finansvärld, näringsliv och olika yrkessektorer en trovärdig och effektiv inriktning. Men det är även nödvändigt att förutse och förebygga de hot mot sysselsättningen, arbetslivsförhållandena och den sociala tryggheten

som kan uppstå i och med övergången till marknadsekonomi och EU:s monetära system. I de rapporter om den allmänna utvecklingen i Slovenien som regeringsorganet UMAR/IMAD (Institutet för makroekonomisk analys och utveckling) årligen lägger fram ägnas stor uppmärksamhet åt de ekonomiska och sociala omvälvningarnas effekter på människors relationer och livsvillkor.

6.7. Villkoren för övergångsprocessen vad gäller den ekonomiska politiken, företags-, infrastruktur-, regional-, social- och miljöpolitiken beaktas särskilt. I bilagan till detta yttrande finns en utförlig beskrivning av åtgärder för att genomföra privatiseringar och den fria rörligheten samt av den roll som de offentliga myndigheterna, handelskamrarna, arbetsmarknadens parter och organisationerna i det civila samhället spelar.

## 7. Arbetsmarknadens parter och utvecklingsstrategierna för framtiden

7.1. Slovenien ratificerade den reviderade Europeiska sociala stadgan i juni 2001. Arbetsmarknadens parter deltar kontinuerligt i lagstiftningsprocessen genom att de är representerade i det nationella råd som i enlighet med konstitutionen är rådgivande organ för parlamentet. Handelskammaren har hittills representerat företagen även inför regeringen och i kollektivförhandlingarna med fackföreningarna. Detta har hindrat utvecklingen av självständiga fackföreningar och förhandlingar. Trepartsöverläggningar på regeringsnivå är dock fortfarande vanligare än bilaterala förhandlingar på bransch- och företagsnivå. I detta sammanhang planeras det s.k. sociala kontraktet 2001–2004, som består av ett paket med bestämmelser på områdena lönepolitik, arbetsrätt, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, socialskydd och sysselsättningspolitik.

7.2. Detta kontrakt ingår i en rad program och strategiska planer som har antagits av parlamentet och regeringen, och som innehåller övergripande riktlinjer för framtiden. De övriga programmen och planerna är följande:

- Strategiska mål för utvecklingen av arbetsmarknaden fram till 2006, som antagits av parlamentet, syftar främst till högre utbildningsnivå, genomförande av program för att anställa arbetslösa, minskning av den regionala obalansen och minskning av arbetslöshetsnivån till under 6 %. Denna handlingsplan har utarbetats till följd av den gemensamma bedömning av den prioriterade sysselsättningspolitiken som kommissionen och den slovenska regeringen enades om 2000.

- Det strategiska programmet och de politiska riktlinjerna för utvecklingen fram till 2006 fokuserar på de mänskliga resursernas betydelse för utvecklingen och konkurrenskraften. Regeringsorganet UMAR/IMAD ansvarar för genomförandet, och programmet överensstämmer med kommissionens konvergensprogram. I överensstämmelse med strategierna för arbetsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen har regeringen nyligen utarbetat en handlingsplan för övergången till informationssamhället, inrättandet av ett effektivt finanssystem samt den ekonomiska omställningen och infrastrukturen. Regeringen har antagit en särskild plan för utveckling av små och medelstora företag och företagarganda, i linje med gemenskapens företagspolitik.
- I den nationella handlingsplanen 2002–2003 för vetenskaplig och teknisk forskning som tillämpas inom företag deltar två slovenska universitet och flera institut för tillämpad forskning, varav några är privata. Vetenskapsakademien och det nationella forsknings- och utvecklingsrådet ansvarar för genomförandet, och man använder integrerade former av offentlig finansiering (vilken redan motsvarar genomsnittet i EU) samt privat kapital. Forskningssamfundet har visat sig effektivt inom EU:s femte ramprogram för forskning, och det är representerat inom kommittén för vetenskaplig och teknisk forskning (Crest-kommittén). Kommissionen och Europeiska rådet önskar att samarbetet mellan slovenska institut och dess samarbetspartner inom gemenskapen skall öka inför genomförandet av sjätte ramprogrammet.

7.3. När det gäller den institutionella uppbyggnaden på regional nivå och den administrativa kapaciteten för att utnyttja medel från socialfonden, Sammanhållningsfonden och andra strukturfondsmedel, har man dock inte gjort tillräckligt och behöver därför ta till akuta åtgärder. De kapitel i gemenskapens regelverk som rör regionalpolitik och direktstöd till jordbruket har på denna punkt inte införlivats fullständigt.

## 8. Miljö, transporter, turism, social service och konsumentskydd

8.1. De produktivetskrav som EU:s ramvillkor för anslutning innebär för Sloveniens ekonomi kan i ett inledande skede ha skjutit miljöskyddet i bakgrunden. Ramvillkoren omfattar dock även EU:s miljöbestämmelser, och Sloveniens tillämpning håller en hög nivå även när man jämför med EU:s nuvarande medlemsländer. Kärnkraftverket i Krsko, som producerar 20 % av elektriciteten i Slovenien och Kroatien, har sitt ursprung i de ekonomiska förbindelserna mellan f.d. Jugoslavien och Frankrike. De tidigare och nuvarande säkerhetsarrangemangen är avancerade och har kontrollerats och utvecklats inom Euratoms ramprogram, och de betraktas som fullgoda både

inom och utanför Slovenien. Liksom i Tyskland är det uteslutet att bygga ut kärnkraften, och man planerar att successivt ersätta den med förnybara energikällor. I det nationella handlingsprogrammet för miljön slås det fast att miljöskyddet skall genomsyra följande politikområden: industri, transporter, energi, jordbruk och turism. I den nationella transportplanen prioriteras exempelvis en utbyggnad av järnvägen genom transeuropeiska korridorer öst–väst och nord–syd, som korsas på slovensk mark och betraktas som strategiska av EU.

8.2. Detta går i linje med Alpkonventionen, som Slovenien har undertecknat tillsammans med Österrike, Frankrike, Tyskland, Italien, Schweiz, Liechtenstein och Monaco, och som landet länge var ordförande för. Trots att denna konvention undertecknades av Europeiska gemenskapen 1991 och berör minst en tredjedel av Sloveniens territorium, bl.a. nationalparken runt Sloveniens högsta berg Triglav (2 864 m), nämns den inte alls i kommissionens rapporter. I anknytning till konventionen har ett paket med särskilda turiståtgärder utarbetats. Kommissionen betraktar dock turismen enbart ur ett ekonomiskt perspektiv, trots att denna näring förtjänar större uppmärksamhet både på grund av miljöeffekterna, effekterna på arbetsmarknaden och vissa faktorer som kan leda till snedvridning av konkurrensen i de områden som gränsar till EU.

8.3. Ett område som verkligen kräver information och åtgärder är den sociala servicen, och framför allt hälso- och sjukvården. Tidigare var Slovenien så framstående på vissa kirurgiska specialområden att det kom läkare och patienter både från Italien och Österrike. I dag är situationen den omvända, vilket säkert beror på åtstramningarna i den offentliga finansieringen av vårdsektorn. Det är bekymmersamt att kommissionen begränsar sig till konstaterandet att Slovenien bör reformera hälso- och sjukvården för att avlasta den offentliga budgeten och garantera hållbarhet. På samma sätt är kommissionen positiv till den nya lagen om socialskydd för äldre och funktionshindrade, men enbart därför att utgifterna minskade med 0,7 % av BNP år 2000 (vilket i själva verket berodde på att förtidspensionering erbjöds som ett alternativ till uppsägning i det inledande skedet av omstruktureringsarna).

8.4. Det nationella handlingsprogrammet för konsumentskydd för perioden 2001–2005 innehåller åtgärder och konkreta insatser som skall genomföras av särskilda regeringsstrukturer, med kontinuerlig och kvalificerad medverkan av icke-statliga konsumentorganisationer som erkänns och finansieras av regeringen.

## 9. Den offentliga och privata förvaltningens viktiga roll

9.1. I det nationella programmet för införlivande av gemenskapens regelverk, som grundar sig på partnerskapsavtalet från 1999 och uppdaterades den 31 maj 2001, anges de viktigaste mål som skall genomföras enligt en detaljerad tidsplan. Kommissionens rapport från november 2001 och de beslut som fattades av Europeiska rådet i Laeken visar på hur viktigt det är att införliva gemenskapens regelverk på ett konsekvent och effektivt sätt, något som Slovenien nu nästan helt har gjort. Kommissionen och rådet anser att en reform av den offentliga förvaltningen bör åtfölja den föreslagna lagen om offentliga organ.

9.2. I Slovenien ägnas stor uppmärksamhet åt de viktiga frågorna om utveckling av den offentliga förvaltningen och högre kvalifikationer inom denna förvaltning. En statssekreterare inom den slovenska regeringen och en förvaltningsakademi har utsetts för att behandla dessa frågor, och en systematisk utbildningsplan har antagits. Kommissionen har å sin sida stött partnersamverkan mellan offentliga förvaltningar, projekt som i vissa fall har avslutats med lyckat resultat och i andra fall befinner sig på planeringsstadiet. Syftet med dessa projekt är att genomföra de kapitel i gemenskapens regelverk som kräver de största och snabbaste insatserna. Planeringen och genomförandet sker i samarbete mellan slovenska experter och europeiska samarbetspartner som har ett avsevärt kunnande på området i fråga. Här har de organisationer som företräder statstjänstemän en viktig roll att spela, genom att vara tillmötesgående och kunna samarbeta på transnationell och europeisk nivå, också när det gäller att harmonisera EU:s offentliga förvaltningar.

9.3. Det är även viktigt att stärka och forma den privata förvaltningen för att utveckla de företag som redan finns och uppmuntra till nya företagarrinitiativ, så att de möjligheter som marknadsekonomin och Sloveniens EU-anslutning erbjuder kan utnyttjas på ett effektivt sätt. I detta sammanhang kan de

olika fackförbunden och arbetstagarorganisationerna ha stor betydelse genom sitt transnationella och europeiska samarbete.

9.4. De fria yrkena och deras branschorganisationer ingår i detta sammanhang. Vissa av dem har för övrigt redan länge haft fruktbara kontakter över nationsgränserna, framför allt för att åstadkomma ömsesidigt erkännande av rätten att utöva dessa yrken i de olika länderna.

9.5. Det finns ett inbördes beroendeförhållande mellan modernisering av den offentliga förvaltningen och innovation i produktionssystemet. Därför, och för att rättigheter och skyldigheter skall fungera på ett effektivt sätt i interaktion mellan de berörda parterna, krävs en nära samverkan mellan den offentliga och den privata sektorn. Detta kan främst åstadkommas genom gemensam utbildning för de olika kategorierna inom offentlig förvaltning, privata företag och fria yrken, vilka alla finns företrädda inom Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

## 10. Slutsatser

10.1. Övergången från enväld till pluralistisk demokrati och omställningen från planekonomi till marknadsekonomi leder till en omvandling av samhället och förändring av de sociala relationer, behov och strävanden som styr individers och grupper beteenden, och allt detta formas efter de befintliga modellerna på ont och gott. I detta sammanhang bör man se på EU med kritiska ögon och undersöka om gemenskapspolitiken på olika områden (politisk-institutionella frågor, ekonomi, socialfrågor, miljö och kultur) från kandidatländernas synpunkt är förenlig med en konkurrenskraftig marknadsekonomi som samtidigt skall leda till hållbar social och ekologisk utveckling.

10.2. Slutligen anser EESK att integrationen av Slovenien och av alla andra länder i sydöstra Europa kräver en bred regional strategi, effektiva instrument för att föra en "regionalpolitik" och främjande av regionalt samarbete.

Bryssel den 18 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS



**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Översyn av strategin för den inre marknaden 2002: Att uppfylla löftena"**

(KOM(2002) 171 slutlig)

(2002/C 241/34)

Den 11 april 2002 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda meddelande.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som förberett ärendet, antog sitt yttrande den 26 juni 2002. Föredragande var Kenneth Walker.

Vid sin 392:a plenarsession den 17–18 juli 2002 (sammanträdet den 18 juli 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 32 röster för och 6 röster emot.

## 1. Inledning

1.1. Kommittén har tidigare avgett yttranden om kommissionens meddelande av den 24 november 1999, där strategin för inre marknaden läggs fast<sup>(1)</sup>, och om kommissionens första<sup>(2)</sup> och andra<sup>(3)</sup> årliga översyner av denna strategi. I detta yttrande behandlas kommissionens tredje årliga översyn.

1.2. I kommissionens tredje årliga översyn sammanförs de olika komponenterna i inre marknadspolitiken till ett enda dokument och "beslutsfattarna får vägledning för de närmaste 18 månaderna". Meddelandet bygger på en omfattande analys – främst i Cardiff-rapporten<sup>(4)</sup> – av de områden där inre marknaden måste bli bättre. Det innehåller ett antal målinriktade åtgärder som skall fylla dessa luckor.

1.3. I meddelandet redovisas också de framsteg som gjorts sedan förra årets översyn. Bilden är blandad. Lite mer än hälften av de målinriktade åtgärderna har genomförts, vilket är ungefär lika mycket som föregående år. Vissa påtagliga framsteg har gjorts, men totalt sett har genomförandet inte gått tillräckligt fort.

1.4. Genom den extrakraft som Europeiska rådet i Barcelona har tillfört blir det möjligt att gå snabbare fram. Behovet av kontinuitet och resultat är det centrala budskapet i meddelan-

det, som är uppbyggt kring samma övergripande mål som fjolårets översyn, nämligen

- ökade ansträngningar för att genomföra de ekonomiska reformer som antogs i Lissabon och togs upp på nytt i Barcelona,
- förberedelser för att kunna ta vara på de möjligheter som en utvidgad inre marknad snart kommer att ge,
- garantier för att inre marknaden medför påtagliga fördelar för medborgarna, särskilt i deras roll som konsumenter, och för näringslivet, särskilt de små och medelstora företagen,
- fortsatt betoning på de grundläggande frågorna – t.ex. lämplig harmonisering, ömsesidigt erkännande, införlivande, genomförande och tillämpning, problemlösning och standardisering – vilket är nödvändigt om den inre marknaden skall fungera i praktiken, inte bara i teorin.

1.5. Kommittén vill inte i detta yttrande upprepa de kommentarer som redan har avgivits om de tidigare översynerna av strategin för inre marknaden utan kommer att begränsa sig till att ta upp sådana frågor som kan verka hämmande på inre marknaden i framtiden och frågan om hur man avhjälp de befintliga bristerna.

## 2. Kommissionens granskning av framstegen

2.1. Det är tio år sedan man först fastställde tidsgränsen för införandet av inre marknaden till den 1 januari 1993. Sedan dess har Europa kommit långt, men det finns fortfarande mycket att göra. Euron och utvidgningen kommer att skapa ny dynamik och Lissabon ger ännu större incitament.

(1) EGT C 140, 18.5.2000.

(2) EGT C 14, 16.1.2001.

(3) EGT C 221, 7.8.2001.

(4) KOM(2001) 736 slutlig, 7 december 2001.

2.2. Strukturella reformer är viktiga för att vi skall kunna bevara vår sociala modell. Struktureller reformer är nödvändiga eftersom Europas möjligheter att skapa hållbar tillväxt och bättre arbetstillfällen beror på styrkan i ekonomin. Efter eurons införande har starka, flexibla ekonomier blivit ännu viktigare för att kunna stå emot yttre chocker. Med en stark ekonomi kan vi hävda vår unika sociala modell, utnyttja vår mångfald och hålla en hög livskvalitet.

2.2.1. Vi måste motstå frestelsen att skjuta upp reformerna, men de kan vara svåra att genomföra i praktiken och på kort sikt uppfattas som besvärande. De möter ofta motstånd från dem som har snäva branschintressen. I det nu rådande ekonomiska klimatet kan det vara frestande att slå av på reformtakten och motarbeta förändringarna. Det har vi redan sett exempel på. Att skjuta upp dem skulle emellertid vara ett misstag. I så fall skulle unionen stå illa förberedd inför den globala återhämtning som vi nu börjar se de första tecknen på. Det skulle begränsa företagens förmåga att förnya sig och bli starkare och göra det mindre sannolikt att nya företag etableras.

2.2.2. För att nå framgång behövs det politisk vilja: löften om handling måste hållas. Europa har visat sig kunna ta sig samman och agera – om den politiska viljan finns. Vi kan nu bygga vidare på det som uppnåtts. Huruvida vi lyckas beror på om det finns tillräcklig politisk vilja att omsätta åtagandena från Barcelona i konkreta åtgärder.

2.3. Kommissionen noterar i sin granskning av framstegen att det totalt sett inte har gått tillräckligt fort. Kommissionen, parlamentet och rådet har ett gemensamt ansvar för detta. Kommissionen har missat några av de tidsgränser som den själv har satt upp, t.ex. för handlingsplanen för bättre lagstiftning och strategin för tjänster. I de flesta fall har dock förseningarna uppstått i parlamentet och rådet. Detta gäller exempelvis gemenskapspatentet, lagstiftningen om offentlig upphandling och direktivet om övertagandebud.

2.4. En resultatavla över de mål som har uppfyllts respektive inte uppfyllts finns i bilaga 2.

2.5. Genom den extrakraft som Europeiska rådet i Barcelona tillförde blir det möjligt att gå snabbare fram. Denna möjlighet måste tas till vara. Hittills har åtagandena från

Europeiska rådets möten ofta inte omsatts i handling vid de olika ministermötena. Uppsatta mål måste fullföljas, annars kommer Lissabonstrategin att förlora all trovärdighet.

2.5.1. Inre marknadsstrategins mervärde är att helheten är värd mer än summan av dess delar. Många av de föreslagna åtgärderna kommer på ett naturligt sätt att stärka varandra, eftersom de genererar många ändringar samtidigt. Om bara en del av de föreslagna åtgärderna genomförs, kommer denna multiplikatoreffekt att till stor del gå förlorad.

### 3. De närmaste 18 månaderna: kommissionens handlingsplan

3.1. Eftersom utvecklingen hittills gått långsamt, krävs det oförminskade ansträngningar för att alla de uppställda målen skall kunna nås. För tillfället behövs det inga nya idéer, inte heller någon kursändring. Det pågående arbetet är bara till hälften avklarad. Företa ekonomiska reformer, förbereda inre marknaden för utvidgningen och se till att den fungerar bättre i praktiken är de tre viktigaste frågorna.

3.2. Bara sju medlemsstater har uppnått målet för införlivade direktiv som uppställdes i Stockholm. Ett nytt mål har satts upp för medlemsstaterna: Vid Europeiska rådets möte våren 2003 skall minst 98,5 % av direktiven ha införlivats och 100 % av de direktiv som skulle ha införlivats två år tidigare.

3.2.1. Att införliva gemenskapens lagstiftning i nationell rätt är emellertid inte nog. Tillämpningen måste också ske korrekt i praktiska situationer. Verkligheten är den att medborgare och företag som försöker utöva sina rättigheter på inre marknaden alltför ofta stöter på praktiska problem, t.ex. yrkeskompetens som inte erkänns eller varor som tas bort från hyllorna utan godtagbara skäl. I sådana fall kan kommissionen inleda ett överträdelseförfarande, men det kan ta år innan tvisten är löst – två år i de flesta fall och betydligt längre om ärendet hamnar hos domstolen<sup>(1)</sup>. Pragmatiska lösningar på problemen bör sökas i stället för rättsliga åtgärder. Därför är det viktigt att utveckla problemlösningsnätverket SOLVIT<sup>(2)</sup> och att på nytt lansera rådgivningstjänsten för medborgarna. Kommissionen har också satt upp som mål för medlemsstaterna att minska antalet överträdelser till följd av oriktig tillämpning av gemenskapens lagstiftning med minst 10 % fram till juni 2003.

<sup>(1)</sup> Resultatavla för den inre marknaden nr 9, november 2001.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 702 slutlig, 27 november 2001.

3.3. De målinriktade åtgärderna för de kommande arton månaderna har valts ut efter deras potentiella bidrag till att de prioriterade målen uppnås. Antalet åtgärder har drastiskt minskats, från nästan 80 förra året till omkring 30 i år, för att garantera odelad politisk uppmärksamhet. De målinriktade åtgärderna har grupperats under de fyra rubriker som lades fast i det ursprungliga meddelandet om strategin för den inre marknaden <sup>(1)</sup>. De fyra rubrikerna är:

- Modernisera marknaderna.
- Förbättra näringslivets villkor.
- Möta medborgarnas behov.
- Förbereda utvidgningen.

3.3.1. Att modernisera marknaderna är ett högprioriterat mål. Viktiga delar av Europas ekonomi är fortfarande inte tillräckligt konkurrenskraftiga, och nyckelsektorn på inre marknaden är fortfarande uppsplittrade och överdrivet skyddade mot konkurrens. Vid Europeiska rådet i Barcelona betonades särskilt integreringen av nätverksamheterna och den finansiella sektorn. Dessa båda är ryggraden i en helt fungerande inre marknad. Genomförandet av handlingsplanen för finansiella tjänster måste påskyndas. Djärva steg måste tas för att skapa integrerade tjänstemarknader. Stora besparingar kan göras om den offentliga upphandlingen blir öppnare och mera konkurrenskraftig. Ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer, produktgodkännanden och finansiella tjänster måste fås att fungera. Problem med ömsesidigt erkännande minskade handeln inom EU med upp till 150 miljarder EUR bara under år 2000. Några snabba, enkla lösningar finns dock inte. Bristerna i standardiseringsarbetet måste avhjälpas. Även om standardiseringsarbetet verkligen har påskyndats, kan det fortfarande ta upp till åtta år innan en överenskommelse träffas om en europeisk standard.

3.3.2. Att förbättra näringslivets villkor är en annan högprioriterad fråga. Integreringen av marknaderna genom att handelshinder undanröjs får full effekt först när EU stöder kreativa, dynamiska företag i en miljö som främjar entreprenörskap och innovation. Det krävs ytterligare framsteg på flera olika håll. Vid Europeiska rådet i Barcelona uppmanades medlemsstaterna att arbeta vidare med att minska det statliga stödet och samtidigt omdirigera det till mer övergripande mål. Det är också viktigt att förbättra företagets skattevillkor i unionen genom att undanröja skattehinder och sådant som snedvrider konkurrensen. Företagens konkurrenskraft skadas genom det regelverk som tynger dem, och här är de negativa konsekvenserna särskilt kännbara för de små och medelstora företagen. Trots allt tal om bättre lagstiftning märker de

flesta företag fortfarande inga tydliga effekter i sin dagliga verksamhet. Till Europeiska rådet i Sevilla lade kommissionen fram en handlingsplan om bättre lagstiftning. Detta räcker dock inte – den måste också genomföras i praktiken, och medlemsstaterna måste göra sin del i detta. En viktig insats som medlemsstaterna kan göra för att främja entreprenörskap är att göra det lättare och billigare att etablera ett nytt företag. Om gemenskapen menar allvar med sitt tal om betydelsen av utveckling och forskning, måste det rådande dödläget brytas när det gäller förslaget till gemenskapspatent. Utan ett starkt patentskydd till en rimlig kostnad kommer Europa att hamna ännu längre efter USA.

3.3.3. Inre marknaden skall tjäna medborgarna. Konkurrensen är konsumenternas bästa vän och har inte äventyrat deras säkerhet. Konsumentskyddet skall främja konkurrens och fri rörlighet. Prisskillnaderna har blivit mindre under de senaste tio åren, men konvergeringsprocessen har gått långsammare på senare tid. I Cardiff-rapporten och grönboken om konsumentskydd <sup>(2)</sup> hävdas det att olika regler kan var en del av förklaringen. För att möta medborgarnas behov måste också bärkraftig utveckling, miljöskydd <sup>(3)</sup> och sociala frågor integreras bättre med inre marknadens politik och genomförandet av kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet, som har till syfte att skapa en gynnsammare miljö för en öppen och lättillgänglig europeisk arbetsmarknad senast år 2005 <sup>(4)</sup>.

3.3.4. Inre marknaden är ett av de viktiga och mycket synliga områden där det genast blir uppenbart om de nya medlemsstaterna är fullt förberedda i både teorin och praktiken. Kandidatländerna måste förbättra sina administrativa resurser ytterligare nu när utvidgningen står för dörren. Detta gäller särskilt på centrala områden som immateriella rättigheter och industriellt rättsskydd, ömsesidigt erkännande i allmänhet (och ömsesidigt erkännande av yrkeskompetens i synnerhet), offentlig upphandling och penningtvätt. Unionen stöder deras arbete, men det är viktigt att så snart som möjligt integrera de nya medlemsstaterna med problemlösningsnätverket SOLVIT.

3.4. Kommissionens målinriktade åtgärder förtecknas i bilaga 3. Kommittén ger sitt fulla stöd till dessa mål och anmodar rådet, Europaparlamentet och medlemsstaterna att ta sitt ansvar när det gäller att uppfylla dem.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 531, 2 oktober 2001.

<sup>(3)</sup> Strategi för integrering av miljöskydd och hållbar utveckling i politiken för inre marknaden (8970/01).

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 72, 13 februari 2002.

<sup>(1)</sup> KOM(1999) 624 slutlig, 24 november 1999.

3.5. Att mäta resultaten av allmänna politiska riktlinjer är svårt. Vissa värdefulla resultat är omöjliga att kvantifiera. Andra kräver sådana kostnader att de inte är värda att kvantifiera. Varje mätning är dock bättre än ingen mätning alls. Det är viktigare att mäta resultat än input. Det som spelar roll är inte hur många enskilda åtgärder som har genomförts utan vilka konsekvenser de har fått. Åtgärderna bör åtföljas av indikatorer. I nästa översyn av inre marknaden kommer kommissionen att försöka klargöra med vilka indikatorer som konkreta framsteg skall mätas.

#### 4. Allmänna kommentarer till kommissionens översyn av strategin för den inre marknaden

4.1. Vid Europeiska rådet i Lissabon år 2000 fastställdes det strategiska målet att Europeiska unionen inom tio år 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". Då två år nu har gått har Europa hamnat ännu längre efter USA när det gäller många av de viktiga indikatorer med vilka man mäter den ekonomiska dynamiken och konkurrenskraften.

4.2. En av de främsta orsakerna till detta är att man inte har lyckats göra större framsteg i fråga om att genomföra inre marknaden. Liksom i USA är största delen av den europeiska handeln intern och handeln inom gemenskapen står för cirka 63 %<sup>(1)</sup> av den totala handeln. Såsom framgår av kommissionens meddelande har misslyckandet när det gäller att modernisera den europeiska marknaden begränsat tillväxten av denna handel – enbart problemen med ömsesidigt erkännande har begränsat den med så mycket som 150 miljarder EUR per år. Eftersom inre marknaden är allt annat än fullbordad är det ofta enklare för europeiska företag att idka handel med kunder utanför unionen än inom denna. Om EU skall uppnå sitt mål måste det bli lättare att göra affärer mellan medlemsstaterna än vad det är i dag. Kommittén håller därför med kommissionen om att en modernisering av den europeiska marknaden bör vara ett högprioriterat mål.

4.3. Då man läser kommissionsdokumentet får man en viss känsla av déjà vu. Många av påbudena, målen och uppmaningarna liksom den nedslående avsaknaden av framsteg återkommer i alla meddelandena som kommissionen har

utarbetat om ämnet. Kommissionen har med beundransvärd ihärdighet förordat åtgärder och satt upp mål, men de önskade resultaten har uteblivit. Kommittén noterar kommissionens medgivande om missade tidsgränser, inklusive tidsgränserna för handlingsplanen för bättre lagstiftning, som kommittén redan har påpekat i ett annat yttrande<sup>(2)</sup>. Kommittén stöder dock kommissionens bedömning att det huvudsakligen är medlemsstaterna, Europaparlamentet och rådet som är skyldiga till denna avsaknad av framsteg.

4.4. ESK stöder kommissionens åsikt att det behövs en strukturreform. Trots de åtaganden som antogs i Lissabon och på nytt togs upp i Barcelona sker avregleringen av energimarknaden mycket långsamt och vissa medlemsstater förefaller obenägna att låta orden följas av handling. Det verkar fortfarande finnas ett betydande motstånd mot förändringar på vissa håll, särskilt på medlemsstatsnivå. För att övervinna detta blir det, som kommissionen konstaterat<sup>(3)</sup>, nödvändigt att införa nya vanor, formulera nya arbetsmetoder och utveckla en ny administrativ och politisk kultur. Detta förutsätter en uppläggning med många organ, där kommissionen måste inta den ledande rollen.

4.4.1. Förra året minskade kommissionen antalet målinriktade åtgärder i sin 18 månaders handlingsplan från 130 till 78. Nu har man ytterligare minskat åtgärderna till omkring 30. Under de senaste två åren har man lyckats genomföra cirka 50 % av åtgärderna. Även om kommissionen rimligtvis har rätt i att de politiska insatserna tack vare denna ytterligare minskning mer effektivt kan fokuseras på de åtgärder som återstår, förefaller minskningen inte ha ökat antalet genomförda åtgärder. Kommissionen förväntar sig uppenbarligen att en ny minskning resulterar i ett större antal uppnådda mål, men erfarenheten visar att man inte till fullo kan förlita sig på ett sådant orsakssammanhang. Det verkar snarare vara fråga om politisk vilja än politiska insatser.

4.4.1.1. I demokratier bygger den politiska viljan på majoritetens vilja. Inre marknaden kommer endast att kunna fullbordas om en övervägande andel av Europas medborgare inser dess fördelar.

<sup>(1)</sup> Europeiska kommissionen, februari 2002.

<sup>(2)</sup> EGT C 125, 27.5.2002.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 726 slutlig, 5 december 2001.

4.4.2. Såsom kommissionen konstaterar är "förutsättningen för en effektiv inre marknad att medlemsstaterna överför de antagna direktiven till nationell lag". Kommittén stöder kommissionens åsikt att det är viktigt att medlemsstaterna överför de antagna direktiven till nationell lag på ett korrekt sätt och inom de fastställda tidsgränserna. För närvarande utgör överföringen av direktiven till medlemsstaterna och deras genomförande en källa till ytterligare komplikationer, skillnader och förseningar. För att undvika att konkurrensen snedvrids och att olika lagstiftningar uppstår, vilket hindrar och försvårar handeln inom gemenskapen, måste lagstiftningen i de olika medlemsstaterna harmoniseras i hög grad. Detta är inte möjligt så länge ett stort antal medlemsstater fördröjer införlivandet av gemenskapens lagstiftning i den nationella lagstiftningen och överföringen snedvrids på grund av varierande nationella tolkningar och allmänt förekommande övergångsperioder och undantag. Det är helt enkelt oacceptabelt att medlemsstaterna tillåts fortsätta att skjuta upp överföringsprocessen på obestämd tid.

4.4.3. Ett typiskt exempel på de förseningar som förekommer är direktivet om konsumentgaranti <sup>(1)</sup>, som hittills endast har överförts till fyra medlemsstaters lagstiftning. Kommissionen har ställt som mål att minst 98,5 % av direktiven skall överföras till den nationella lagstiftningen liksom 100 % av de direktiv vars sista genomförandedatum har förfallit två år tidigare. Detta mål förefaller på förhand vara omöjligt att uppnå.

4.4.4. Det är dock inte enbart fråga om överföringen. Ett antal separata villkor måste också uppfyllas för att fullborda inlemandet av EU-lagstiftningen på ett sådant sätt att det ger en sådan tillnärmning att inre marknaden kan bli verklighet. De viktigaste villkoren är följande:

- Överföringen av lagstiftningen skall ske på ett enhetligt sätt och i tid.
- De administrativa resurser som behövs för ett effektivt genomförande skall skapas.
- Den politiska viljan att säkerställa genomförandet skall omvandlas till handling.

4.5. Kommittén stöder kommissionens åsikt att de föreslagna åtgärderna kommer att förstärka varandra och åstadkomma en multiplikatoreffekt som till stor del skulle gå förlorad om endast en del av åtgärderna genomförs.

4.6. Kommittén håller med kommissionen om att det i detta skede inte krävs några fräscha idéer; det krävs inte heller någon riktningssändring. Det vore oklokt att försöka ändra inriktningen på processen vid denna tidpunkt. Däremot finns det ett akut behov av väsentliga framsteg i fråga om att uppnå de målsättningar som kommissionen ställt upp. Här spelar tiden en avgörande roll. Kommittén ställer sig i huvudsak positiv till dessa målsättningar och till den prioriteringsordning som kommissionen har utarbetat.

## 5. Kommentarer till kommissionens målinriktade åtgärder

### 5.1. Modernisera marknaderna

5.1.1. Kommittén håller med kommissionen om att det finns ett akut behov av att medlemsstaterna fullgör sina åtaganden från Barcelona om frihet för alla europeiska konsumenter utom hushållen att välja el- och gasleverantör från och med år 2004. Om detta mål uppnås ser kommittén det som ett stort steg framåt i processen att avreglera tjänster. Medlemsstaterna skulle dock fortfarande ha möjlighet att begränsa valfriheten för hushållen, och många andra viktiga tjänster skulle inte beröras. Som mål förefaller det därför inte särskilt ambitiöst, men det gränsar troligen till vad som är politiskt genomförbart.

5.1.2. Såsom kommissionen försäkrar "är de finansiella tjänsterna oljan i Europas ekonomiska maskineri". Enligt vad som framkom då handlingsplanen för finansiella tjänster efter halva tiden reviderades på hög nivå <sup>(2)</sup>, skulle en integrerad finansiell sektor kunna ge ett tillskott till EU:s BNP med så mycket som 43 miljarder EUR per år. Bland de stora vinnarna finns konsumenterna. Vid Europeiska rådets möte i Barcelona bekräftades handlingsplanens betydelse för att nå detta mål. Rådet och Europaparlamentet anmodades att år 2002 anta de åtta lagstiftningsåtgärder som för närvarande diskuteras. Kommittén stöder denna anmodan.

5.1.3. Enligt kommissionens uppskattning skulle större konkurrens inom företagstjänsterna i sig innebära ett tillskott till unionens BNP på 350 miljarder EUR <sup>(3)</sup>. Redan i slutet av 1990-talet skapades i hela EU de flesta nya sysselsättningsstillfällena inom tjänstesektorn och där finns också den största potentialen för ökad sysselsättning. Skillnaden mellan sysselsättningen inom tjänstesektorn i EU och USA är 14 procentenheter – eller 36 miljoner arbetstillfällen <sup>(3)</sup>. Kommittén stöder kommissionens åsikt att en förutsättning för att kunna ta tillvara denna möjlighet är att undanröja de hinder som återstår för företagets tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster, konsumenternas förmåga att ta till sig nytt tänkande och fri etableringsrätt.

<sup>(1)</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG av den 25 maj 1999 om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier, EGT L 171, 7.7.1999.

<sup>(2)</sup> I Bryssel den 22 februari 2002.

<sup>(3)</sup> KOM(2000) 78, 1 mars 2000.

5.1.3.1. Kommittén anser att det skulle vara värdefullt att genomföra en utvärdering av kostnaderna för EU:s skattebetalare när konsumenterna inte kan utnyttja erbjudna tjänster under betryggande former, med allmän tillgång och ett brett urval av tjänsteleverantörer. Det behövs lagstiftning och/eller uppförandekodexar för att reglera de företag som svarar för sådana tjänster. För att få inre marknaden att fungera bättre, undvika snedvriden konkurrens samt säkra tillgången och kvaliteten på dessa tjänster bör dessa regler harmoniseras över hela gemenskapen. Det skulle också vara upplysande att utvärdera vilka kostnader som den aktuella situationen inom tjänstesektorn medför vad gäller arbetslösheten. Dessa utvärderingar skulle vara särskilt belysande i samband med utvidgningen.

5.1.4. Offentlig upphandling är ett annat område där reformen bör påskyndas. Den andel av den offentliga upphandlingen som utannonseras öppet har ökat, men uppgår endast till 15 %. Samtidigt uppgår andelen offentliga anbud som tilldelas andra medlemsstater inte ens till 2 %. Detta skall jämföras med cirka 20 % för den privata sektorn. Kommissionen anser att Europas skattebetalare genom en mer öppen upphandling skulle spara mer än 50 miljarder EUR. Det är svårt att bortse från slutsatsen att detta helt enkelt är ett annat uttryck för medlemsstaternas protektionism, och därigenom inte motsvarar den europeiska andan eller bidrar till att uppnå det strategiska mål som unionen ställt upp. Kommittén är enig med kommissionen om att det är viktigt att kommissionens arbete med ett förslag till lagstiftningspaket ger resultat och att alla försök att vattna ur det, t.ex. genom högre trösklar, bestämt avvisas.

5.1.5. Kommittén delar kommissionens åsikt att principen om ömsesidigt erkännande måste godkännas i större utsträckning. Kommissionen konstaterar att "principen inom många sektorer fungerar relativt bra och onödig lagstiftning undviks". O si sic omnes!

5.1.6. Kommittén beklagar det faktum att det kan ta upp till åtta år innan en överenskommelse om en europeisk standard träffas och anser att en rationalisering av denna process måste ske å det snaraste. ESK kan inte acceptera att detta problem skulle vara olösligt. Kommittén delar också kommissionens åsikt att situationen fortfarande är oroande inom vissa nyckelbranscher, t.ex. byggvaror och maskiner. Såsom kommissionen tillstår "kan man inom dessa branscher ännu inte tala om någon inre marknad".

## 5.2. Förbättra näringslivets villkor

5.2.1. Kommittén omfattar kommissionens åsikt att unionen bör stödja kreativa, dynamiska företag. För detta krävs det att en företagskultur skapas där näringslivet kan utvecklas positivt, utan att begränsas av onödiga byråkratiska restriktioner. Lagstiftningens syfte bör vara att underlätta för näringslivet snarare än begränsa det. Kommittén betraktar detta som ett oeftergivligt villkor för att uppnå hållbar ekonomisk tillväxt.

5.2.2. En av de mest skadliga restriktionerna är den regleringsbörda som tynger företagen och, som kommissionen framhåller, måste minskas. Kommittén har nyligen avgett två yttranden<sup>(1)</sup> om förenkling och förbättring av bestämmelserna. I dessa yttranden framhöll kommittén behovet av att förbättra lagstiftningens kvalitet, vilket även omfattar en minskning av lagstiftningsmängden. ESK likställer inte denna process med avreglering. Det gradvisa sätt på vilket EU-lagstiftningen har utvecklats har resulterat i utdragna och förvirrande lagtexter. Det finns ett stort behov av en omfattande omarbetning av texterna så att man erhåller kortfattade och sammanhängande dokument i stället för de svåröverskådliga palimpsester som förekommer i dag. Kommittén framhöll också att en förenkling kräver att EU-lagstiftningen harmoniseras i högre grad och efterlyste en större tillämpning av förordningar i stället för direktiv, med andra ord att man ställer medlemsstaterna inför fullbordat faktum snarare än ger dem en möjlighet att öka mångfalden.

5.2.2.1. I det andra av de två yttrandena hänvisade kommittén till det faktum att lagstiftning av dålig kvalitet för närvarande kostar det europeiska näringslivet mer än 330 miljarder EUR per år och att de sammanlagda kostnaderna för samhället uppgår till cirka 10 % av BNP, om man inkluderar kostnaderna för den offentliga förvaltningen och för den brist på ekonomisk effektivitet som dålig lagstiftning orsakar. I yttrandet ställde kommittén upp en handlingsplan för förbättring av lagstiftningen och uppmanade alla berörda aktörer att fullt ut delta i genomförandet av handlingsplanen. ESK upprepar här denna uppmaning. Kommitténs förslag till handlingsplan återges i detalj i bilaga 4.

5.2.3. Kommittén noterar offentliggörandet av handlingsplanen om bättre lagstiftning som kommissionen lade fram för Europeiska rådet i Sevilla. Kommittén utarbetar för närvarande ett yttrande om detta dokument och utgår från att rådet, Europaparlamentet och medlemsstaterna kommer att tillämpa

<sup>(1)</sup> CES 1496/2001, EGT C 48, 21.2.2002 och EGT C 125, 27.5.2002.

kommissionens förslag målmedvetet och utan dröjsmål. Kommissionen konstaterar att "vi vill att våra företag skall vara konkurrenskraftiga men ger dem inte full handlingsfrihet". Kommittén uppmanar kommissionen att gå i bräschen för denna fråga, som klart ingår i kommissionens ansvarsområde. Även om genomförandet av projektet i sista hand beror på andra aktörer sträcker sig kommissionens inflytande i detta fall utöver dess formella befogenheter. Att bibehålla status quo är inget alternativ.

5.2.3.1. Kommittén noterar att kommissionen har planer på att tillsammans med medlemsstaterna inrätta en permanent företagspanel på EU-nivå bestående av ca 4 000 företag. Med hjälp av denna panel skall man bedöma vilka konsekvenser vissa lagförslag kan få för företag av olika storlek samt få in aktuell och representativ information om rektionerna. Kommittén välkomnar detta initiativ, och hoppas att det kommer att fungera effektivare än de tidigare försök som gjorts i denna riktning.

5.2.4. Kommittén har regelbundet framhållit att skillnaderna i medlemsstaternas skattesystem splittrar inre marknaden. Detta är mest uppenbart när det gäller momsen, där en tillkrånglad och utdragen lagtext fastställer komplexa och betungande momsbestämmelser som i hög grad varierar från ett land till ett annat och som kraftigt försvårar handel över gränserna, särskilt för småföretag. Det stora utbudet av bestämmelser och bristen på enhetlighet när det gäller tillämpningen av dessa innebär att inre marknaden i praktiken delas upp i femton olika beskattningsområden. Så länge momsen upp bärs av femton olika skattemyndigheter i medlemsstater med olika rätts- och lagstiftningstraditioner, tolkningar, processer, system, språk, sedvänjor, praxis och arbetsmetoder, är det meningslöst att tro att handel över gränserna skall kunna behandlas på samma sätt som handel inom gränserna, vilket är kännetecknet för en äkta inre marknad. Ur dagens perspektiv är detta bara självbedrägeri. De nuvarande momssystemen är i själva verket oförenliga med principerna för en inre marknad. I ett tidigare yttrande<sup>(1)</sup> påpekade kommittén att det är en anakronism att transaktioner mellan medlemsstater betraktas som "import" och "export" och att detta strider mot syftet med inre marknaden. Detta gäller också många andra aspekter på beskattningen. Kommittén håller för närvarande på att sammanställa ett yttrande om detta ämne.

5.2.5. Kommittén instämmer i kommissionens uppfattning att en viktig faktor vid främjandet av entreprenörskap är att göra det lättare och billigare att etablera nya företag och stöder också kommissionens avsikt att före årets slut presentera särskilda kvantitativa mål för andra delar av företagsverksamheten.

5.2.6. Kommittén stöder än en gång kommissionens uppmaning att minska statsstöden eftersom de snedvrider konkurrensen. Ett läge där dessa uppmaningar fortsätter att ignoreras skulle bli ohållbart.

### 5.3. Möta medborgarnas behov

5.3.1. Kommittén är ense med kommissionen om att de fördelar i form av större urval, bättre service och sänkta priser som konkurrensen mellan leverantörerna leder till i allmänhet inte har inverkat negativt på konsumenternas välfärd eller säkerhet. Kommittén noterar att den kommande konsumentstrategin 2002–2006 ytterligare kommer att klargöra kommissionens planer på konsumentområdet och önskar rådfrågas om dokumentet när det offentliggörs.

5.3.2. Utanför nätverksamheterna, där det inte finns någon gemenskapslagstiftning, avgör medlemsstaterna villkoren för åtaganden som gäller allmänna tjänster och kommissionens uppgift inskränker sig till att sörja för att de följer konkurrenslagstiftningen och inre marknads bestämmelser. Denna situation kontrasterar mot de situationer där gemenskapslagstiftningen är i kraft. Kommittén anser inte att de två situationerna är likvärdiga och välkomnar kommissionens tillkännagivande<sup>(2)</sup> om konkreta åtgärder för att skapa större rättslig trygghet och förutsägbarhet vid tillämpningen av dessa bestämmelser.

5.3.3. Kommittén är enig med kommissionen om att de nuvarande informella arrangemangen för samarbete mellan myndigheter med ansvar för tillämpningen av konsumentskyddet inte är tillräckliga och behöver stärkas. Kommittén instämmer också i att fri rörlighet utan hinder måste garanteras så att man kan undvika situationer då företag helt enkelt beslutar sig för att inte utnyttja möjligheten att sälja sina varor i hela unionen, därför att de anser det vara för betungande att rätta sig efter 14 olika regelsystem. Såsom kommissionen konstaterar "är det i sådana fall i sista hand konsumenten som förlorar". De disparata rättsliga förutsättningarna över hela

<sup>(1)</sup> EGT C 193, 10.7.2001.

<sup>(2)</sup> Kommissionens rapport till Europeiska rådets möte i Laeken, KOM(2001) 598, 17 oktober 2001.

unionen fungerar som hämsko på handeln inom gemenskapen. Detta läge skulle skärpas om utvidgningsprocessen bara skulle få till följd att tio nya lagstiftningsregimer lades till de befintliga.

5.3.4. Kommittén delar kommissionens åsikt att utvecklingen av gränsöverskridande alternativa tvistlösningsmekanismer bör prioriteras högt <sup>(1)</sup>. Detta är ingen ovidkommande fråga, utan är av helt avgörande betydelse för att inre marknaden skall fungera effektivt.

5.3.5. I sitt yttrande <sup>(2)</sup> om kommissionens meddelande av den 24 november 1999, där ett förslag till strategi för inre marknaden för de kommande fem åren läggs fast, kommenterade kommittén målet att "förbättra livskvaliteten för medborgarna" på följande sätt: "Inre marknaden kan inte ensam uppnå detta mål, eftersom medborgarna kan välja att inte utnyttja de möjligheter som erbjuds." I yttrandet ifrågasattes också att ett sådant mål någonsin kan utgöra ett konkret mål. Kommittén konstaterar att detta mål nu har ändrats till att "möta medborgarnas behov". ESK anser att detta är en förbättring av den något vaga ursprungsformuleringen, men tvivlar på att ens detta ändrade mål kan mätas objektivt. Det råder ingen generell samsyn i fråga om vad som innefattas i begreppet "medborgarnas behov". Uppfattningarna strider ofta mot varandra och bedömningen av om behoven har tillgodosetts eller inte är ofta mycket subjektivt.

5.3.5.1. Kommittén stöder principen om att förbättra medborgarnas livsvillkor, men vill påpeka att medborgarna inte är en homogen grupp med identiska behov. Kostnaderna och fördelarna i samband med inre marknaden fördelar sig ojämnt och enligt skilda tidsplaner på olika grupper av medborgare (industriidkare, arbetstagare, konsumenter etc.) och varierar också mellan geografiska regioner och branscher inom ekonomin. Dessutom kan enskilda medborgare samtidigt spela flera olika roller. Det vore därför lämpligt att mäta följderna med utgångspunkt i konsekvenserna för olika medborgargrupper. Det är säkerligen möjligt att göra specifika uttalanden beträffande enskilda grupper, men det vore svårt att fastställa mätbara resultat för de europeiska medborgarna i stort.

#### 5.4. Förbereda utvidgningen

5.4.1. I fråga om kommissionens strategi för inre marknaden <sup>(2)</sup> har kommittén uttryckt följande: "Kommitténs främsta kritik mot den breda strategin är att utvidgningsaspekten inte beaktas tillräckligt. Att se till att inre marknaden bidrar till en framgångsrik utvidgning är ett viktigt mål, men det är inte tillräckligt." Man skulle önska att så vore. Kommittén menade vidare att det är viktigt att kandidatländerna har möjlighet att anta bestämmelserna för inre marknaden vid tiden för

anslutningen. Detta är fortfarande en källa till oro, två år senare. Kommissionen skriver följande: "Då det gäller genomförande och tillämpning är kandidatländernas administrativa resurser fortfarande ganska kläna." Efter utvidgningen kommer inre marknaden förvisso att ha utvidgats – men kommer den fortfarande att vara en inre marknad? Kommer den med andra ord att utgöra en enda marknad, ens i den något begränsade omfattning den har i dag?

5.4.1.1. Kommittén ser med viss oro framför sig en situation där utvidgningen medför ännu större uppsplittring av inre marknaden till följd av större skillnader i regelverk genom fördröjning av införlivandet av gemenskapslagstiftningen, fler nationella tolkningar och tillämpning av nationella lagar, sedvänjor, traditioner och etablerad praxis inom näringslivet i de nya medlemsstaterna. Det vore inte godtagbart att utvidgningsprocessen skulle få negativ effekt på inre marknadens funktionssätt. Av tillsynsskäl är det absolut nödvändigt att de befintliga bestämmelserna för inre marknaden går att tillämpa med vederbörliga ändringar på de nya medlemsstaterna.

5.4.1.2. Kommittén är emellertid medveten om att införlivandet av de regler som gäller för inre marknaden i vissa fall kommer att ta en viss tid i anspråk. Detta gäller särskilt de anslutningsländer som under många år har levat under oket av totalitära förtryckarregimer. Att bevilja övergångsperioder är i dessa fall ett positivt alternativ för såväl de nuvarande som för de nya medlemsstaterna. Övergångsperioder har dock en begränsande inverkan på de fyra grundläggande friheterna på inre marknaden. Hur socialt och ekonomiskt godtagbara och hur nödvändiga för utvidgningsprocessen dessa perioder än må vara, bör deras varaktighet bli så kort som möjligt.

5.4.1.3. Kommittén anser att en förenkling av regelverket också är en utvidgningsfråga. I sitt yttrande om utvidgningen av EU (föredragande: Bruno Vever) <sup>(3)</sup> uttryckte kommittén följande: "Överföringen av gemenskapslagstiftningen i kandidatländerna försväras av lagstiftningens komplexitet. I stället för att som det var tänkt förenkla lagstiftningen i Europa fortsätter EU i dag att utfärda bestämmelser som är alltför komplicerade för användarna och alltför utspridda, eller till och med motsägelsefulla, för att utgöra en verkligt sammanhängande helhet, och som alltför ofta överlappar gällande nationella bestämmelser i stället för att verkligen harmonisera

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 196 slutlig, 19 april 2002.

<sup>(2)</sup> EGT C 140, 18.5.2000.

<sup>(3)</sup> EGT C 193, 10.7.2001.



dem." Kommittén vill upprepa sin ståndpunkt och ännu en gång rikta uppmärksamheten på att tiden är knapp om man vill ta itu med frågan. Den måste behandlas snarast möjligt.

5.4.2. Kommittén instämmer i kommissionens åsikt att det är viktigt att så snart som möjligt integrera de nya medlemsstaterna med problemlösningsnätverket SOLVIT. ESK anser också att kandidatländerna bör uppmuntras att delta i databasen PRISM (Progress Report on Initiatives in the Single Market)<sup>(1)</sup>, som har upprättats på initiativ av kommitténs observationsgrupp för inre marknaden. Vissa har redan gjort detta.

5.4.2.1. Kommittén anser för övrigt att Internet borde användas i större utsträckning i arbetet med att integrera inre marknaden. Det skulle t.ex. i hög grad underlätta handel inom gemenskapen, särskilt för småföretagen, om det fanns en webbplats som kunde tjäna som en handledning där företag kunde få tillgång till information om rättsliga krav och skatteregler i andra medlemsländer. Det finns också behov av att utveckla kapaciteten för kontakt mellan förvaltning och näringsliv, förvaltning och kunder, näringsliv och förvaltning samt kunder och förvaltning i större skala på EU-nivå. För tillfället är denna process bara påbörjad.

5.4.3. Kommittén välkomnar den expertgranskning (peer review) som utförs och som inbegriper besök i kandidatländerna av sakkunniga från motsvarande myndigheter i medlemsstaterna och från kommissionen. ESK instämmer också i att samarbete och samförstånd mellan tjänstemännen inom de behöriga myndigheterna är viktiga beståndsdelar i arbetet med att utvidga inre marknaden till kandidatländerna.

## 5.5. Mäta resultaten

5.5.1. Kommittén instämmer i kommissionens åsikt att varje mätning är bättre än ingen mätning alls och att det är viktigt att kombinera kvantitativa mätningar med kvalitativ utvärdering, men vill avråda från arbetsätt som är alltför subjektiva. Det kommer att bli svårt att övertyga medborgarna om att verkliga framsteg görs om dessa framsteg inte kan mätas och om mätningarna inte till största delen är empiriska. Kommittén godtar att den viktigaste faktorn är den påverkan som sker på den verkliga ekonomin. Dagens situation, där de flesta företag fortfarande inte märker några "tydliga effekter i sin dagliga verksamhet" måste förbättras.

5.5.2. Kommittén välkomnar kommissionens uttalande att den i "nästa översyn av den inre marknaden kommer [...] att försöka klargöra med vilka indikatorer som konkreta framsteg

skall mätas". För att detta skall bli trovärdigt är det direkt avgörande att giltigheten kontrolleras. ESK välkomnar också inremarknadsöversikten, där priset på en normal varukorg regelbundet kommer att räknas fram i alla medlemsstaterna.

## 6. Slutsatser

6.1. Den slutsats som måste dras av kommissionens översyn av strategin för den inre marknaden 2002 är att mycket återstår att göra och att framstegen hittills har varit en besvikelse.

6.2. På denna punkt är den tidsmässiga aspekten inte till fördel för Europa. Efter den period på 18 månader som täcks av översynen kommer EU att stå inför anslutningen och nästan halvvägs mot det datum som lades fast i Lissabon. Att utvidgningen är så nära förestående gör det extra viktigt att helt genomföra inre marknaden. Om utvidgningen skall bli framgångsrik måste inre marknadens funktion förbättras så att den kan fungera som plattform för den snabbare ekonomiska tillväxt som utvidgningen bör medföra, och kandidatländerna måste komma ikapp när det gäller befintlig inremarknadslagstiftning så att inte nya snedvridningar och effektivitetsbrister hämmar inre marknadens funktion.

6.3. I stor utsträckning är detta att Europa så kapitalt har misslyckats med att göra några betydande framsteg mot det som allmänt ses som ett gemensamt mål inget mindre än en anklagelse, inte riktad mot kommissionen, som i huvudsak har fungerat som katalysator för förändringar, utan mot de övriga EU-institutionerna och medlemsstaterna. Utan kraftfullt och reellt politiskt stöd från samtliga berörda aktörer, och särskilt från medlemsstaterna, kommer visionen om en verklig inre marknad att förbli en chimär, och uppnåendet av Europas strategiska mål kommer att förbli en avlägsen dröm.

6.4. Ett sådant politiskt stöd kan endast uppstå ur en bred politisk acceptans för Europeiska unionen från medborgarnas sida. Detta kan i sin tur endast uppnås genom att fördelarna med inre marknaden klargörs för dem på ett mer effektivt sätt. Det krävs en samlad informationskampanj både för att övertyga EU-medborgarna om vilka fördelar de kan vinna på genomförandet av inre marknaden och för att dämpa deras oro över eventuella ogynnsamma följder.

6.5. För att EU:s strategiska mål skall kunna nås krävs det ett helhjärtat engagemang från samtliga berörda aktörer. Kommittén anmodar kommissionen att överväga en mer långsiktig handlingsplan för inre marknaden, så att den kan bidra fullt ut till att målet nås. Kommittén anser även att resultatavslutningen för inre marknaden skall utvidgas till att omfatta vissa faktorer som för närvarande inte finns med. Detta gäller i synnerhet sådana faktorer som utgör de återstående hinder som måste undanröjas för att inre marknaden skall kunna förverkligas.

<sup>(1)</sup> [www.esc.eu.int/omu\\_smo/prism](http://www.esc.eu.int/omu_smo/prism)

6.6. Kommissionen anser med rätta att kommissionen, rådet, Europaparlamentet och medlemsstaterna måste ha en gemensam strategi för att inre marknaden skall fungera väl.

Den har också rätt när den skriver att "Europas kollektiva ledarskap måste uppfylla sina löften". Frågan är om det finns en politisk vilja att uppnå detta.

Bryssel den 18 juli 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Göke FRERICHS

---

BILAGA

**till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

Följande ändringsförslag avslogs under debatten men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

**Punkt 4.4**

Gör följande ändring efter första meningen:

"ESK stöder kommissionens åsikt att det behövs en strukturreform. Trots de åtaganden som antogs i Lissabon och på nytt togs upp i Barcelona sker avregleringen av energimarknaden mycket långsamt och vissa medlemsstater förefaller obenägna att låta orden följas av handling. Det verkar fortfarande finnas ett betydande motstånd mot förändringar på vissa håll, särskilt på medlemsstatsnivå. För att övervinna detta Vid toppmötena i Lissabon och Barcelona gjordes åtaganden för en avreglering av energimarknaderna. Vid toppmötet i Barcelona gjorde vissa medlemsstater konkreta utfästelser (tidsperspektiv år 2004) för att öppna upp sina marknader samtidigt som de särskilda villkor som gäller för allmännyttiga tjänster skall beaktas. För att de reformer som man beslutat om skall kunna genomföras blir det, som kommissionen konstaterat, nödvändigt att ...".

*Motivering*

Att hänga ut enskilda medlemsstater gagnar varken debatten om eller arbetet med att vidareutveckla marknaderna för allmännyttiga tjänster. I synnerhet som debatten om de allmännyttiga tjänsternas speciella karaktär, deras betydelse för den ekonomiska utvecklingen och för medborgarnas levnadsförhållanden och de krav på ramvillkor som detta ger upphov till för de marknader som dessa tjänster bjuds ut på inte är avslutad ännu. De första erfarenheterna från olika länder visar dessutom att en alltför tidig och ensidig inriktning på de fria marknadskrafterna ofta kan ge oönskade resultat.

*Resultat av omröstningen*

Röster för: 8, röster emot: 19, nedlagda röster: 1.

**Punkt 5.1.1**

Gör följande ändringar:

"Kommittén håller med kommissionen om att det finns ett akut behov av att medlemsstaterna fullgör sina åtaganden från Barcelona om frihet för alla europeiska konsumenter utom hushållen att välja el- och gasleverantör från och med år 2004. Om detta mål uppnås ser kommittén det som ett stort steg framåt i processen att avreglera tjänster. Medlemsstaterna skulle dock fortfarande ha möjlighet att begränsa valfriheten för hushållen, och många andra viktiga tjänster skulle inte beröras, samtidigt som de allmännyttiga tjänsternas speciella karaktär beaktas. Som mål förefaller det därför inte särskilt ambitiöst, men det gränsar troligen till vad som är politiskt genomförbart."

*Motivering*

Se 4.4.

*Resultat av omröstningen*

Röster för: 10, röster emot: 26, nedlagda röster: 0.

**Punkt 6.4**

Ersätt tredje meningen med följande text:

"Samtidigt är det nödvändigt att man tar den oro och den kritik på allvar som framkommer i samband med en i stort sett obegränsad konkurrens, i synnerhet vad gäller tjänster i allmänhetens intresse. Medborgarnas missnöje får inte avfärdas som 'oberättigade känslottringar', för det uppstår ofta ur konkreta nackdelar som i realiteten kan hänföras till avregleringen av ekonomin. Därför kan fullbordandet av inre marknaden endast bli framgångsrik om man betraktar upprättandet av inre marknaden som ett lika viktigt mål som utvecklingen av EU till en social union och driver den frågan med lika stor energi."

*Motivering*

Självförklarande. Dessutom hänvisas till de erfarenheter som gjorts i olika länder i samband med avregleringen av allmännyttiga tjänster.

*Resultat av omröstningen*

Röster för: 16, röster emot: 21, nedlagda röster: 0.

---