

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden*

.....

II *Förberedande rättsakter*

Ekonomiska och sociala kommittén

393:e plenarsession, 18 och 19 september 2002

2003/C 61/01

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av, säkerhetsövervakning av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet",
- "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel", och
- "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/82/EG om upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel"

1

2003/C 61/02

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/83/EG beträffande traditionella växtbaserade läkemedel"

9

Pris: 34,00 EUR



(Fortsättning på nästa sida)

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2003/C 61/03	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – En samarbetsstrategi för den europeiska turismens framtid"	14
2003/C 61/04	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Biovetenskap och bioteknik – En strategi för Europa"	22
2003/C 61/05	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd mot subventioner av och illojal prissättning av flyglinjer från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen" (KOM(2002) 110 slutlig – 2002/0067 (COD))	29
2003/C 61/06	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 276/1999/EG om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll på globala nät" (KOM(2002) 152 slutlig – 2002/0071 COD)	32
2003/C 61/07	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett flerårigt program för åtgärder på energiområdet: Intelligent energi för Europa (2003–2006)" (KOM(2002) 162 slutlig/2 – 2002/0082 COD)	38
2003/C 61/08	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fodertillsatser" (KOM(2002) 153 slutlig – 2002/0073 COD)	43
2003/C 61/09	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Mot en temainriktad strategi för markskydd" (KOM(2002) 179 slutlig)	49
2003/C 61/10	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om rättelse av förordning (EG) nr 2200/96 när det gäller startdatum för övergångsperioden för erkännande av producentorganisationer" (KOM(2002) 252 slutlig – 2002/0111 CNS)	52
2003/C 61/11	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1258/1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken" (KOM(2002) 293 slutlig – 2002/0125 (CNS)	54
2003/C 61/12	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Utvidgningens effekt på EMU"	55

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2003/C 61/13	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt" (KOM(2002) 175 slutlig) ..	61
2003/C 61/14	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer" (KOM(2002) 119 slutlig – 2002/0061 COD)	67
2003/C 61/15	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 och om ändring av förordning (EG) nr 44/2001 vad avser mål om underhållsskyldighet" (KOM(2002) 222 slutlig – 2002/0110 CNS)	76
2003/C 61/16	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Lettlands och Litauens framsteg på vägen mot anslutningen"	80
2003/C 61/17	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "De ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen – Phare, ISPA och Sapard"	93
2003/C 61/18	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "De internationella kapitalmarknaderna – tendenser, strukturer och institutionella mekanismer"	105
2003/C 61/19	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Framtiden för Europeiska unionens bergsområden"	113
2003/C 61/20	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (kodifierad version)" (KOM(2002) 336 slutlig – 2002/0131 COD)	123
2003/C 61/21	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetsvillkor för personal som hyrs ut av bemanningsföretag" (KOM(2002) 149 slutlig – 2002/0072 COD)	124
2003/C 61/22	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om — "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg", (KOM(2002) 21 slutlig – 2002/0022 (COD))	

	— "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/48/EG och direktiv 2001/16/EG avseende driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet", (KOM(2002) 22 slutlig – 2002/0023 (COD))	
	— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå", och (KOM(2002) 23 slutlig – 2002/0024 (COD))	
	— "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar" (KOM(2002) 25 slutlig – 2002/0025 (COD))	131
2003/C 61/23	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Miljöavtal på gemenskapsnivå inom ramen för handlingsplanen för en bättre och enklare lagstiftning" (KOM(2002) 412 slutlig)	142
2003/C 61/24	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Lissabon – att väcka visionen till liv?"	145
2003/C 61/25	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om patenterbarhet för datorrelaterade uppfinningar" (KOM(2002) 92 slutlig – 2002/0047 COD)	154
2003/C 61/26	Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Transporter/utvidgningen"	164
2003/C 61/27	Resolution riktad till konventet om EU:s framtid	170
394:e plenarsession, 24 oktober 2002		
2003/C 61/28	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Transportsäkerhet"	174
2003/C 61/29	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om antagande av ett flerårigt program (2003–2005) för övervakning av eEurope, spridning av goda arbetsmetoder och förbättrad nät- och informationssäkerhet (Modinis)" (KOM(2002) 425 slutlig – 2002/0187 CNS)	184
2003/C 61/30	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond" (KOM(2002) 514 slutlig – 2002/0228 (CNS))	187

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2003/C 61/31	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets rekommendation om förebyggande och begränsning av risker i samband med narkotikamissbruk" (KOM(2002) 201 slutlig – 2002/0098 CNS)	189
2003/C 61/32	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG i syfte att förlänga möjligheten att tillåta medlemsstaterna att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser på vissa arbetsintensiva tjänster" (KOM(2002) 525 slutlig – 2002/0230 CNS)	193
2003/C 61/33	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1268/1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden" (KOM(2002) 519 slutlig) ...	194

II

(Förberedande rättsakter)

EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

393:e PLENARSESSION, 18 OCH 19 SEPTEMBER 2002

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om:

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av gemenskapsförfa-
randen för godkännande av, säkerhetsövervakning av och tillsyn över humanläkemedel och
veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet”,
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/83/EG om
upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel”, och
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/82/EG om
upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel”

(2003/C 61/01)

Den 7 januari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 95 och 152.4 b i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2002. Föredragande var Christoph Fuchs.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 112 röster för, 2 emot och 3 nedlagda röster.

0. Sammanfattning av yttrandet

Kommittén välkomnar i princip kommissionens förslag att ändra och vidareutveckla gemenskapslagstiftningen vad gäller humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel. Kommittén fäster stor vikt vid att skyddet av människors och djurs hälsa prioriteras i förhållande till alla andra lagstiftningsområden.

- Kommittén stöder kommissionens insatser för att öka läkemedelssäkerheten genom att förbättra informationen om läkemedel till patienterna och konsumenterna samt förbättra läkemedelsövervakningen genom att yrkesverksamma inom vården deltar i partnerskap för att öka patienternas medvetenhet om läkemedelsriskerna.
- Vi välkomnar kommissionens strävan att främja utvecklingen av läkemedel och så fort som möjligt göra dem

tillgängliga för behandling av patienter. Det är viktigt att man å ena sidan säkerställer skyddet av handlingar utan att å andra sidan i allt för stor utsträckning hämma konkurrenskraften hos tillverkarna av generiska läkemedel.

- Kommittén anser att man bör bibehålla ett balanserat förhållande mellan de olika systemen för godkännande (centralt godkännande, godkännande med ömsesidigt erkännande och nationellt godkännande) och att de sökande i princip ges möjlighet att välja mellan olika system.
- ESK anser att det är nödvändigt att förbättra och öka tillgången till läkemedel för djur och att man bör införa ett program för att främja utvecklingen av läkemedel för ovanliga djursjukdomar.
- Kommittén föreslår att man klart och tydligt bör skilja på begreppet läkemedel och andra medel som medicinska produkter, livsmedel inklusive näringstillskott, kosmetika osv.

- Vi välkomnar kommissionens strävan att låta bestämmelserna om "goda tillverkningsrutiner" även omfatta råvaror, och då särskilt aktiva substanser.
- Kommittén anser att det är nödvändigt att harmonisera bestämmelserna beträffande receptbelagda läkemedel i medlemsstaterna.
- Kommissionen bör delta i det europeiska samarbetet mot dopning och vara gemenskapens röst i bekämpningen av dopning inom internationell idrott.

1. Bakgrund

1.1. På grundval av förordning (EEG) nr 2309/93⁽¹⁾ infördes för första gången den 1 januari 1995 ett gemenskapsförfarande för godkännande för försäljning av och tillsyn över humanläkemedel. Samtidigt påbörjade den europeiska läkemedelsmyndigheten (nedan även kallad myndigheten) sitt arbete.

1.2. Kommissionen har på grundval av artikel 71 i den ovan nämnda förordningen utarbetat en "Rapport om tillämpningen av gemenskapsförfaranden för godkännande för försäljning för läkemedel" som skall ligga till grund för den fortsatta utvecklingen av läkemedelsrätten.

1.3. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG⁽²⁾ blev de olika direktiven för harmonisering av rätts- och förvaltningsföreskrifter för farmaceutiska specialiteter, till följd av rådets direktiv 65/65/EEG av den 26 januari 1965⁽³⁾, kodifierade i syfte att öka överskådligheten och tydligheten vilket även ledde till en anpassning av begreppsformuleringarna.

1.4. Av samma anledning och med samma målsättning sammanfattades de olika direktiven för harmonisering av rätts- och förvaltningsföreskrifter för veterinärmedicinska läkemedel genom direktiv 2001/82/EG⁽⁴⁾ för upprättandet av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel till följd av direktiv 81/851/EEG⁽⁴⁾.

1.5. Kommissionen har hittills lagt fram tre förslag om vidareutvecklingen av gemenskapsrätten på grundval av sin rapport om tillämpningen av gemenskapsförfaranden för godkännande för försäljning för läkemedel, vilket skall leda till

en omarbetning av den gällande förordningen (EEG) nr 2309/93 och en ändring av de båda nyligen offentliggjorda direktiven om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel.

2. Sammanfattning av grunddokumenten

2.1. Sammanfattning av förslaget till förordning om humanläkemedel

2.1.1. Enligt förslaget skall det centraliserade förfarandet för godkännande av läkemedel omfatta samtliga nya substanser som släpps ut på gemenskapsmarknaden.

2.1.2. Sakkunnigkommitténs sammansättning skall ändras så att samtliga medlemsstater endast har en företrädare. Man tar därmed hänsyn till utvidgningen av Europeiska gemenskapen till ytterligare medlemsstater.

2.1.3. Det centraliserade förfarandet skall inte ändras på något avgörande sätt. En ändring har gjorts i överklagandeförfarandet när sökanden invänder mot innehållet i kommitténs vetenskapliga yttrande. Detta skall göra det möjligt att redan på teknisk nivå lösa problem vid bedömningen av handlingar för godkännande, och därmed sträma åt de formella förfarandena för godkännande samt undvika domstolsförfaranden. Kommissionen svarar därmed på den återkommande kritiken beträffande den utdragna beslutsprocessen.

2.1.4. Kommissionen föreslår att man skall avskaffa den förlängning av saluföringstillståndet för läkemedel som hittills varit nödvändig vart femte år.

2.2. Sammanfattning av förslaget till förordning om veterinärmedicinska läkemedel

2.2.1. En stor del av ändringarna i fråga om förfaranden har anpassats till de ändringar som gjorts beträffande humanläkemedel. Betydande ändringar har gjorts beträffande tillämpningsområdet och den allmänna terminologin.

2.2.1.1. I detta sammanhang har därmed definitionen av begreppet veterinärmedicinskt läkemedel ändrats. Syftet är att direktivet även skall omfatta andra substanser som måste uppfylla de krav på kvalitet, säkerhet och effekt som gäller för läkemedel. Nya definitioner har även tillkommit för att harmonisera och förenkla förhållandena på läkemedelsområdet.

(1) EGT L 214, 24.8.1993.

(2) EGT L 311, 28.11.2001.

(3) EGT P 022, 9.2.1965, senaste ändringen: EGT L 229, 15.8.1986.

(4) EGT L 317, 6.11.1981, senaste ändringen: EGT L 87, 2.4.1992.

2.2.2. Tillämpningen av det centraliserade förfarandet skall anpassas till de speciella villkor som gäller vid användningen av vissa veterinärmedicinska läkemedel. Detta gäller framför allt när vissa infektionssjukdomar har regional spridning.

2.2.3. Inom veterinärmedicinen är det ett absolut krav att användningen av befintliga produkter, t.ex. humanläkemedel, underlättas när det inte finns något godkänt veterinärmedicinskt läkemedel för en viss art eller en viss åkomma.

2.3. Bestämmelser rörande myndigheten och bestämmelser av allmän natur

2.3.1. Man föreslår ändringar för att anpassa den administrativa och vetenskapliga strukturen till de nya uppgifterna.

2.3.2. Kommissionen föreslår att den vetenskapliga rådgivningen till företag i forsknings- och utvecklingsstadiet för nya läkemedel skall stärkas och systematiskt byggas ut, för att

- stödja läkemedelsforskningen i Europa,
- erbjuda patienterna i Europa effektivare läkemedel,
- främja utvecklingen av små och medelstora företag.

2.3.3. Kommissionen vill delta i "compassionate-use-programmet" på gemenskapsnivå.

2.3.4. Kommissionen föreslår att läkemedelsmyndigheten skall delta i det internationella vetenskapliga samarbetet. Myndigheten skall förstärka och utveckla sitt tekniska och vetenskapliga stöd till medlemsstaterna och kommissionen.

2.3.5. Ytterligare ett förslag syftar till att förebygga eller lösa konflikter mellan myndighetens vetenskapliga rådgivning och annan vetenskaplig rådgivning i gemenskapen.

2.3.6. Förändringar inom myndigheten, och den kommande utvidgningen, leder enligt kommissionen till att kommittéstrukturen inom myndigheten samt styrelsens sammansättning måste ändras. Ett rådgivande råd bör även inrättas.

2.3.7. Slutligen föreslår kommissionen att de allmänna bestämmelserna i förordningen från 1993 skall ändras och att nya bestämmelser skall läggas till för att upprätta den rättssäkerhet som krävs och för att säkerställa myndighetens funktion.

2.4. Sammanfattning av förslaget till direktiv om humanläkemedel

2.4.1. Definitionen av läkemedel skall anpassas så att hänsyn tas till nya behandlingssätt och deras särskilda användningsformer. Ytterligare nödvändiga anpassningar skall göras.

2.4.2. I direktivet införs ett nytt begrepp för generiska läkemedel och deras referensläkemedel. Det administrativa skyddet av handlingar förbättras och harmoniseringen av befintliga referensläkemedel underlättas.

2.4.3. I förslaget fastställs att alla läkemedel som inte omfattas av det centraliserade förfarandet, måste prövas enligt detta förfarande eller förfarandet med ömsesidigt erkännande om de är avsedda att säljas i flera medlemsstater. Till följd av den kritik som uttalats skall förfarandena förenklas och underlättas.

2.4.4. Inspektionen och kontrollen av tillverkning och kvalitetssäkring av läkemedel skall förbättras. Bestämmelserna om efterlevnaden av "goda tillverkningsrutiner" bör även omfatta råvaror, särskilt råvaror som används som aktiva substanser.

2.4.5. Säkerhetsövervakningen av läkemedel kommer att förbättras genom en ökad användning av elektronisk informationsteknik. Utbytet av information mellan samtliga inblandade i saluföringen av läkemedel och myndigheterna kommer även att underlättas.

2.4.6. Informationen till patienterna kommer att förbättras. På försök skall information även om ett begränsat antal receptbelagda läkemedel tillåtas.

2.5. Sammanfattning av förslaget till direktiv om veterinärmedicinska läkemedel

2.5.1. Definitionerna anpassas i likhet med förslaget till direktiv för humanläkemedel.

2.5.2. Förslaget syftar till att förbättra tillgången till veterinärmedicinska läkemedel och hitta lösningar på särskilda problem när det saknas veterinärmedicinska läkemedel, samtidigt som hänsyn tas till hälso- och konsumentskyddet.

3. Mål

3.1. Kommissionens allmänna mål är att vidareutveckla gemenskapsrätten för humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel på grundval av

- "Rapporten om tillämpningen av gemenskapsförfaranden för godkännande för försäljning för läkemedel",

- erfarenheterna från åren 1995 till 2000,
- en analys av kommentarer från berörda parter (behöriga myndigheter i medlemsstaterna, läkar- och apotekarförbund, patient- och konsumentorganisationer, läkemedelsindustrins förbund).

3.2. Enligt kommissionen bör omprövningen av gemenskapsrätten inriktas på följande mål:

3.2.1. Det är viktigt att säkerställa ett starkt hälsoskydd för medborgarna i Europa, bl.a. genom att ge patienterna snabb tillgång till innovativa och säkra produkter och genom att öka kontrollen över marknaden med hjälp av en förstärkning av kontrollförfarandena och säkerhetsövervakningen. I fråga om veterinärmedicinska läkemedel skall djurens hälsolivå förbättras bl.a. genom att öka antalet tillgängliga läkemedel.

3.2.2. Man bör förverkliga den inre marknaden för läkemedelsprodukter och härvid beakta utmaningarna som globaliseringen innebär samt upprätta en lagstiftningsram som främjar den europeiska industrins konkurrenskraft.

3.2.3. Åtgärder bör vidtas för att svara på utmaningarna från den kommande utvidgningen av unionen.

3.2.4. Man bör i största möjliga utsträckning rationalisera och förenkla systemet för att uppnå större konsekvens totalt sett, ökad tydlighet och öppnare förfaranden.

3.3. Syftet med gemenskapens bestämmelser om försäljning av human- och veterinärmedicinska läkemedel är att säkerställa en hög nivå av skydd för folkhälsan och att göra det möjligt för den inre marknads regler att fungera på ett verkningfullt sätt. Inget läkemedel får introduceras om det inte först har visat sig vara tillfredsställande i fråga om kvalitet, säkerhet och effekt. Dessa krav måste gälla även när det godkända läkemedlet sedan säljs på marknaden.

4. Allmänna kommentarer

4.1. Kommittén fäster stor vikt vid att hälsoskyddet av människor och djur prioriteras i förhållande till andra lagstiftningsområden. Kommittén välkomnar i princip kommissionens förslag att ändra och vidareutveckla gemenskapslagstiftningen vad gäller humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel.

4.2. Kommittén har noggrant granskat kommissionens förslag och fastställt följande prioriteringar för sitt yttrande:

- Läkemedelssäkerhet för patienter och konsumenter vilket inbegriper tillgången till tydlig och objektiv läkemedelsinformation.

- Främjande av utvecklingen av nya och bättre läkemedel är en förutsättning för framsteg i fråga om behandlingar.

- Snabb tillgång till nya läkemedel.

- Effektiva och likvärdiga systemen och förfaranden för godkännande.

- Effektiv övervakning av risker genom ett omfattande system för säkerhetsövervakning.

4.3. De ändringar som kommissionen föreslagit kommer att ha mycket stor betydelse i framtiden för

- EU-medborgarnas tillgång till säkra läkemedel,

- utvidgningen av bestämmelserna till de nya medlemsstaterna,

- den gemensamma läkemedelsmarknadens funktion,

- den världsomfattande konkurrensen framför allt i förhållande till marknaderna i USA och Japan.

4.4. Kommissionen är fullt medveten om att lagstiftningsområdet är mycket komplicerat. Det är framför allt svårt att hitta balanserade lösningar mellan de legitima intressena:

- Hälsoskyddet för patienter och konsumenter.

- Yrkesverksamma inom vården.

- Läkemedelsforskningen.

- Läkemedelsindustrin.

- Saluföringen av läkemedel.

4.5. Förslagen om ändring av EG-förordningen samt ändringen av de båda nyligen kodifierade direktiven om human- och veterinärmedicinska läkemedel är både innehållsmässigt och formellt sett anpassade till varandra och utgör i sin helhet en fullständig och tydlig lagstiftningsram.

4.6. Läkemedelssäkerhet

4.6.1. Kommittén välkomnar kommissionens ansträngningar att förtydliga informationen om läkemedel. Dessa åtgärder är än mer angelägna idag då patienterna i allt större utsträckning vill vara delaktiga i de beslut som fattas beträffande deras hälsa. De får skriftlig och muntlig information från olika källor. Det är därför viktigt att de får rådgivning

om fördelar och risker av läkare och apotekare. Läkare, veterinärer och apotekare uppmanas stå till konsumenternas och patienternas förfogande för rådgivning beträffande fördelarna och riskerna med olika läkemedel.

4.6.1.1. Den information som prövats och godkänts av behöriga myndigheter skall därför utan tvekan, på förfrågan av yrkesverksamma inom vården eller läkemedelsbranschen – men även andra personer utan specialkunskaper – ställas till förfogande för information till konsumenter och vårdpersonal samt för officiella utvärderingsrapporter.

4.6.2. Dessa texter som officiellt granskats och godkänts av kontrollmyndigheterna finns numera tillgängliga via Internet och kan ses som objektiv och därmed tillförlitlig information för patienter jämfört med information från andra källor. Möjligheten att få objektiv, balanserad och jämförbar information är av stor betydelse eftersom man i vissa medlemsstater redan kan beställa läkemedel via Internet. Det finns ytterligare behov av studier som syftar till att förbättra icke specialutbildade personers förståelse av läkemedelsinformation särskilt vad gäller tydlighet och läsbarhet.

4.6.3. Kommittén fäster stor vikt vid att det görs en klar, objektiv och rättslig åtskillnad mellan den läkemedelsinformation som granskats av behöriga myndigheter – t.ex. bruksanvisningar, bipacksedlar, bedömningsrapporter – och den information som ges via reklam. Vi stöder kommissionens fortsatta strävan att förbjuda reklam för receptbelagda läkemedel. Även i samband med sådana sjukdomar där det i begränsade fall är i patientens intresse att få information om vissa receptbelagda läkemedel måste denna information vara objektiv och väl avvägd och får inte hänvisa till några ytterligare fördelar med produkten utöver vad som anges i den officiella produktinformationen.

4.6.4. Kommittén utgår ifrån att patienter behöver få information om vissa läkemedel även om de är receptbelagda eller finns tillgängliga utan recept. Kommittén är medveten om att bipacksedlarna till alla mediciner är offentliga dokument och att ett flertal läkemedelsmyndigheter publicerar dem på sina hemsidor. Europeiska läkemedelsmyndigheten offentliggör såväl bipacksedlar som produktresuméer om mediciner som godkänts enligt det centraliserade förfarandet på sin hemsida. Kommittén anser att det är nödvändigt att göra sådan godkänd och objektiv information mer synlig och lättillgänglig för patienterna.

4.6.4.1. Kommittén stöder den princip kommissionen förespråkar om att öka tillgängligheten vad gäller information, särskilt när det gäller receptbelagda läkemedel. Vi anser emellertid att kommissionens förslag i artikel 88.2 i förslaget till direktiv inte ger nödvändiga garantier för att säkerställa

fullständig, objektiv och jämförbar information så att patienternas intresse tillgodoses. Självreglering inom branschen och upprättande av riktlinjer förefaller inte ge tillräckliga garantier för att man skall kunna förhindra att information i stället blir reklam mot bakgrund av bristerna i genomförandet av kontrollmekanismen.

4.7. *Främjande av utvecklingen av innovativa läkemedel*

4.7.1. Kommittén välkomnar i princip alla kommissionens förslag att utveckla läkemedel med nya effekter. Detta är en betydande förutsättning för framstegen i fråga om behandlingar, och då även behandlingar av ovanliga sjukdomar. För att sådana läkemedel skall kunna användas så fort som möjligt i behandlingar, är rådgivningen till de sökande innan kontrollmyndigheten godkänner produkten samt förkortad tid för omprövning och ett snabbare administrativt förfarande för godkännandet av stor betydelse. Kommittén anser dock att ett snabbare vetenskapligt prövningsförfarande inte får införas på bekostnad av läkemedelssäkerheten.

4.7.2. Kommittén fäster stor vikt vid skyddet av handlingar som innehåller resultat av försök att utveckla nya läkemedel eller försök att utöka redan kända läkemedels användningsområde.

4.7.2.1. Med tanke på de höga utvecklingskostnaderna måste olika former av incitament, och då inte enbart finansiella, införas som uppmuntrar läkemedelsindustrin att utveckla innovativa läkemedel, forska i nya terapeutiska indikationer och genomföra nya undersökningar om dosering av redan kända läkemedel. Detta gäller framför allt läkemedel som används för vissa kategorier patienter som t.ex. barn eller äldre personer.

4.7.2.2. Kommittén anser att företagen bör utforma bipacksedlarna på ett sätt som är mer lättillgängligt för patienterna. Dessa bruksanvisningar bör testas på patienter för att se om de är tydliga, läsbara och lättförståeliga.

4.7.3. Kommittén välkomnar i detta hänseende kommissionens strävan att utöka skyddet av handlingar och ställer sig särskilt bakom att detta skydd även skall omfatta uppgifter som ligger till grund för de terapeutiska indikationerna för redan kända preparat. I detta sammanhang vill vi dock att tidsperioden på ett år skall förlängas till två år.

Några skillnader vad gäller tidsperioderna för skyddet av handlingar mellan olika system för godkännande i medlemsstaterna får inte föreligga.

4.7.4. Kommittén stöder kommissionens förslag att förbättra konkurrenskraften hos tillverkare av generiska läkemedel genom att underlätta upprättandet av underlag för godkännande redan innan skyddet av handlingarna går ut.

4.8. Godkännande av läkemedel

4.8.1. Enligt kommittén har ansvarsfördelningen mellan den centrala läkemedelsmyndigheten och läkemedelsmyndigheterna i medlemsstaterna visat sig fungera väl. Denna ansvarsfördelning måste vara klar och tydlig.

4.8.2. I enlighet med subsidiaritetsprincipen bör endast sådana uppgifter utföras centralt som på grund av deras särdrag kan genomföras på ett bättre och enhetligt sätt av myndigheten.

4.8.3. Endast sådana läkemedel som enligt den gällande lagstiftningen redan tidigare godkänts av myndigheten skall godkännas centralt. De sökande som vill saluföra nya substanser i läkemedel skall kunna välja mellan det centraliserade eller det decentraliserade systemet för godkännande. Det decentraliserade förfarandet för ömsesidigt erkännande skall förenklas och därmed bli mer attraktivt.

4.8.4. De nationella databaserna bör samordnas. Samordningen av bedömningen och behandlingen av uppgifter, inbegripet uppgifter om säkerhetsövervakning, bör ligga inom myndighetens ansvarsområde.

4.8.5. Säkerhetsbeslut i de enskilda medlemsstaterna bör samordnas av myndigheten.

4.8.6. De nationella läkemedelsmyndigheterna bör även i fortsättningen bidra med sin erfarenhet och kapacitet för att framför allt

- säkerställa den nationella läkemedelssäkerheten,
- samla information om och bedöma riskerna med läkemedel samt samordna de nationella åtgärderna,
- möjliggöra nationella förfaranden för godkännande,
- främja det ömsesidiga erkännandet av godkännanden,
- övervaka försäljningen av läkemedel,
- granska de nationella särdragen vad gäller utskrivning av recept samt läkemedelsmarknaden,
- ge rådgivning till regeringarna i medlemsstaterna,
- stödja myndigheten i utförandet av dess uppgifter och

- förbättra allmänhetens förståelse för vikten av att använda läkemedel på ett ansvarsfullt sätt genom att involvera patientgrupper och yrkesverksamma inom vården.

4.8.7. Kommittén anser att en viss grad av arbetsfördelning genom specialisering mellan de nationella läkemedelsmyndigheterna är möjlig och till och med önskvärd.

4.9. Säkerhetsövervakning

4.9.1. Kommittén välkomnar kommissionens förslag att förbättra säkerhetsövervakningen av läkemedel med hjälp av modern informationsteknik. Samtliga yrkesverksamma som handskas med läkemedel (läkare, veterinärer, apotekare) bör delta aktivt i rådgivningen beträffande läkemedelsrisker samt i insamlingen av uppgifter. De bör även ingå i informationsnätverket. Patienterna bör också delta som partner i rapportssystemet för läkemedelsrisker.

4.9.2. Kommittén välkomnar kommissionens beslut att inte inbegripa sådana bestämmelser i förslagen som i första hand gäller läkemedelskostnader och ersättning inom ramen för socialförsäkringssystemen. Sådana bestämmelser är inte relevanta inom detta lagstiftningsområde. Vi är dock medvetna om att olika läkemedelskostnader och ersättningen för dessa i högsta grad påverkar konkurrensen på den gemensamma marknaden för läkemedel. Kommittén uppmanar därför kommissionen att i patienternas intresse fullfölja sina insatser för att förbättra den inre marknaden för läkemedel.

5. Särskilda kommentarer

5.1. Definitionen av begreppet "läkemedel" i förslaget till direktiv om humanläkemedel är mycket allmän, vilket kan leda till olika tolkningar och användningsområden i de enskilda medlemsstaterna. Kommissionen har försökt att precisera begreppet läkemedel med hänsyn till nya behandlingsmetoder. Enligt kommittén bör man klargöra att växtbaserade produkter med anspråk på att ha botande effekter skall ses som läkemedel. Definitionen skall göra det lättare att skilja läkemedel från andra produkter, särskilt medicinska produkter, livsmedel (inklusive näringstillskott) och kosmetika eftersom de rättsliga följderna är betydande beroende på produkternas olika klassificering. Med tanke på den gränsöverskridande handeln med produkter mellan medlemsstater bör de nationella skillnaderna vad gäller klassificering av olika rättsliga kategorier vara så små som möjligt för att säkerställa konsumenternas samt näringsidkarnas rättssäkerhet.

5.2. Enligt kommissionens förslag skall försäljningen av läkemedel inte längre behöva godkännas vart femte år, vilket innebär att man inte heller behöver ansöka om en förlängning av godkännandet. Detta förslag är i avgörande utsträckning kopplat till den förbättrade säkerhetsövervakningen av läkemedel.

5.2.1. Enligt kommittén är förslaget alldeles för långtgående. Vi är dock överens med kommissionen om att ett krav på förlängning vart femte år är onödigt, eftersom anpassningar till den aktuella vetenskapliga och tekniska nivån kan göras genom ändringar i underlaget för godkännande. Ändringar bör dock bara tillåtas beträffande läkemedlens kvalitet eller säkerhet. Förslaget kommer utan tvekan att leda till förenklingar i förfarandet. Kommittén anser dock att det skulle vara lämpligt att efter en längre tid göra en omfattande omprövning av tillstånden och anpassa dem till de senaste vetenskapliga rönen beträffande kvalitet, effektivitet och säkerhet. Vårt kompromissförslag är därför att en sådan omprövning görs vart tionde år.

5.3. Kommittén motsätter sig förslaget att upphäva godkännandet av försäljning av läkemedel i de fall då man inte utnyttjat godkännandet inom två år. Även om åtgärderna är lämpliga med hänsyn till insynen på marknaden visar tidigare erfarenheter att sakförhållandena är svårbevisade och att åtgärderna är svåra att genomföra i praktiken.

5.4. Kommittén välkomnar förslagen beträffande bestämmelser om så kallad "compassionate use" för att säkerställa att patienterna kan få tillgång till innovativa läkemedel som ännu inte godkänts, under den tidsperiod då de prövas eller har prövats kliniskt fram till godkännandet. Kommittén framhåller dock att det är nödvändigt att förhindra att icke tillåtna läkemedel sprids okontrollerat. Dessa regler bör därför inskränkas till de allra nödvändigaste fallen. Kommittén vill i detta sammanhang uppmärksamma att man måste införa bestämmelser om ersättning av kostnader genom socialförsäkringssystemen för behandling av patienter med läkemedel som ännu inte godkänts.

5.5. Vi välkomnar beslutet att låta bestämmelserna om korrekt hantering och kvalitetskontroller även omfatta aktiva substanser. Detta kommer att leda till en förbättrad läkemedelskvalitet. Medlemsstaterna har sedan flera år tillbaka insett nödvändigheten av att genomföra dessa reformer. I Europeiska farmakopén fastställs redan motsvarande krav.

5.6. Kommittén välkomnar kommissionens ansträngningar att utvidga och förbättra läkemedelsförsörjningen för djur. Detta gäller framför allt då det saknas läkemedel som är tillåtna

för vissa indikationer eller då det finns ett regionalt behov av läkemedel (t.ex. särskilda vacciner, läkemedel för akuthjälp).

5.7. Kommissionens förslag att officiella beredningar avsedda för djur skall receptbeläggas (artikel 67 (iv) d i förslaget till ändring av direktiv 82/2001/EEG) ter sig förvirrande, eftersom officiella beredningar per definition bereds på ett apotek efter recept i enlighet med gällande farmakopé. Kommittén ser inte någon grund för en sådan ändring, som dessutom skulle strida mot befintlig lagstiftning på EU- och medlemsstatsnivå. Det ter sig heller inte motiverat ur folkhälsosynpunkt.

6. Ytterligare förslag

6.1. Kommittén befarar att det fortfarande är lång väg kvar till genomförandet av den fria marknaden för varor på läkemedelsområdet och till den ökade harmoniseringen av villkor beträffande alla EU-medborgares tillgång till läkemedel, som kommittén krävt i alla sina tidigare yttranden.

6.2. Kommittén uppmanar därför ännu en gång kommissionen att göra snabba framsteg inom gemenskapsrätten för att nå de nödvändiga målen. Dessa mål formulerades för en längre tid sedan av kommittén i initiativyttrandet "EU:s roll för en läkemedelspolitik som motsvarar allmänhetens behov: att förbättra vården, främja innovativ forskning och kontrollera ökande sjukvårdskostnader⁽¹⁾". Med tanke på utvecklingen av sektorn vill kommittén ännu en gång hänvisa till vissa aspekter som gemenskapspolitiken inte längre kan bortse ifrån.

6.3. Kommittén rekommenderar särskilt att etiketten och bipacksedeln på läkemedel som tillåts genom direktiv 92/27/EEG skall harmoniseras inom en lämplig tidsram för att det inte längre skall finnas olika beskrivningar av samma produkt i medlemsstaterna. Kommittén anser att det är särskilt nödvändigt att påskynda harmoniseringen av sammanfattningarna av produktens egenskaper samt bipacksedlarna av generiska läkemedel. Kommittén anser dessutom att det är nödvändigt att som komplettering till standardiseringen av bipacksedlarna bättre tillämpa de rekommendationer som fastställs i direktiv 92/27/EG så att läkemedel kan användas på grundval av detaljerad och tydlig information.

⁽¹⁾ EGT C 14, 16.1.2001.

6.4. Kommittén konstaterar att de olika bestämmelserna beträffande prissättning och kostnadsersättning i huvudsak ligger bakom splittringen av den inre marknaden även om vi framhåller att medlemsstaterna själva måste ansvara för sina utgifter på läkemedelsområdet. Om den europeiska läkemedelsindustrin skall bli konkurrenskraftig måste detta problem tas i beaktande. Kommittén uppmanar därför kommissionen att fortsätta arbeta för att uppnå mer tillfredställande resultat än vad man lyckats med i den aktuella läkemedelsgruppen G-10 med företrädare på hög nivå.

6.5. Vi välkomnar den planerade omarbetningen av direktiv 89/105/EEG om öppenhet eftersom vissa system för godkännande och prissättning i medlemsstaterna visat sig brista i insyn eller inte stämma överens med de grundläggande målen för den aktuella reformen av gemenskapsförfaranden.

6.6. Med hänsyn till medborgarnas allt större rörlighet mellan medlemsstaterna och för att säkerställa ett enhetligt hälsoskydd för patienterna föreslår kommittén att man stegvis skall införa enhetliga krav på receptbelagda läkemedel i medlemsstaterna. De allmänna kriterierna för klassificering av substanser och preparat som är receptbelagda fastställs redan i det kodifierade direktivet (1). Kriterierna tillämpas dock inte på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna. Detta leder till förvirring bland medborgarna och skapar osäkerhet med hänsyn till

(1) Artikel 71 i direktiv 2001/83/EG, 6 november 2002 (EGT L 311, 28.11.2001), se även ESK:s yttrande, EGT C 368, 20.12.1999.

läkemedelssäkerheten. Kravet på receptbeläggande av substanser och preparat skulle sedan kunna regleras genom förordningar i gemenskapen. För att förhindra återverkningar på socialförsäkringssystemen bör de harmoniserade bestämmelserna endast tillämpas på sådana läkemedel som släpps ut på marknaden efter det att EG-förordningen trätt i kraft.

6.7. Kommittén föreslår att gemenskapen skall bidra till bekämpningen av dopning inom internationell idrott (2). Därför föreslår vi att kommissionen officiellt skall ansluta sig till den europeiska överenskommelsen mot dopning av den 16 november 1989. Med hänvisning till den förteckning som bifogas denna överenskommelse bör man även förbjuda att läkemedel saluförs för att användas som dopning inom idrott, eller att dessa läkemedel skrivs ut av en läkare.

6.8. Kommittén föreslår även att ett program för veterinärmedicinska läkemedel skall utarbetas och genomföras för att främja utvecklingen av läkemedel för sällsynta djursjukdomar i enlighet med vad som gjorts på området för humanläkemedel (3).

(2) Se även "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Gemenskapsplan för stöd till kampen mot dopning inom idrotten" (KOM(1999) 643 endg.), ESK:s yttrande, EGT C 204, 18.7.2000.

(3) Se även ESK:s yttrande (punkt 3.1.7) om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om säräkemedel, (KOM(98) 450 slutlig), EGT C 101, 12.4.1999.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/83/EG beträffande traditionella växtbaserade läkemedel"

(2003/C 61/02)

Den 22 februari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2002. Föredragande var Paolo Braghin.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för och två nedlagda röster.

1. Bakgrund

1.1. Förslaget till direktiv behandlar uttryckligen växtbaserade läkemedel som har använts under lång tid (och definieras som "traditionella"), men däremot inte sådana växtdroger eller beredningar av växtdroger som inte motsvarar definitionen av läkemedel i förslaget till ändring av direktiv 2001/83/EG⁽¹⁾, dvs. växtdroger eller beredningar av växtdroger som kan "behandla eller förebygga sjukdom hos människor" eller "återställa, korrigera eller modifiera fysiologiska funktioner"⁽²⁾.

1.2. Marknaden för växtdroger och beredningar av växtdroger (hela växter, växtdelar, alger, svampar, lavar och beredningar som erhålls genom att växtdroger prepareras) utvecklas snabbt och är i vissa medlemsstater ännu inte tillräckligt reglerad. De icke-traditionella växtdrogerna blir allt fler i Europa, vilket ofta hänger samman med att icke-konventionella behandlingsmetoder från andra kulturer får större utbredning.

1.3. Många olika faktorer bidrar till denna utveckling, bl.a. uppfattningen att hälsoriskerna är mindre ju "naturligare" något är, missnöjet med viss vanlig läkemedelsbehandling av enklare sjukdomar, utbudet i alternativa distributionskanaler (örtmedicinska apotek, hälsokostaffärer, distansförsäljning via i första hand Internet etc.) och den allt starkare viljan hos

patienter att "göra på sitt eget sätt". Det den breda allmänheten tilltalas framför allt av att dessa produkter sägs ha hälso- eller skönhetsfrämjande egenskaper. Produkterna presenteras på detta sätt i alla massmedier, men i synnerhet i den press som vänder sig till befolkningsgrupper med stor mottaglighet för sådan marknadsföring, och dessutom på försäljningsstället i förment vetenskapliga skrifter. Ofta är de egenskaper som lovsjungs emellertid inte dokumenterade, slutsatserna dras utifrån möjliga samverkans effekter i stället för att bygga på vetenskapliga studier, och vid användning följs inte alltid doseringsanvisningarna eftersom det råder en felaktig uppfattning om att örtmedicinska produkter inte kan medföra några som helst risker för hälsan.

1.4. Användningen av växtdroger och beredningar av växtdroger bör snarast möjligt regleras, så att man kan undvika både hälsorisker för medborgarna (risker som sammanhänger med bristande kvalitet i beredningsprocessen, kemisk, fysisk eller biologisk förorening av råvaror, eventuell förekomst av oönskade växter eller en interaktion med kost eller läkemedel som konsumenten inte är medveten om) och illojal konkurrens eller omotiverade hinder för den fria marknaden.

1.5. Dessa produkters juridiska och praktiska status varierar avsevärt mellan de olika medlemsstaterna, och det vore lämpligt att genomföra en mer heltäckande gemenskapsåtgärd för att förbättra hälsoskyddet och främja fri rörlighet för dessa produkter inom EU. Syftet skulle vara att dels komma till rätta med bristerna i lagstiftningen och "gråzonerna" på områdena kosttillskott, dietprodukter, örtmedicinska produkter och växtbaserade läkemedel, dels reglera eller åtminstone harmonisera marknadsföringen av produkter som gör anspråk på att främja

(1) Direktiv 2001/83/EG, EGT L 311, 28.11.2001, utgör den nya gemenskapslagstiftningen för humanläkemedel och innefattar de tidigare direktiven om farmaceutiska specialiteter i en enda text, varigenom dessa direktiv upphävs. Kommissionen lade den 26 januari 2001 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av ovannämnda direktiv både i fråga om humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel (kommissionsdokumentet KOM(2001) 404 slutlig).

(2) Förslag till ändring av artikel 1 i direktiv 2001/83/EG i KOM(2001) 404 slutlig.

hälsan eller välbefinnandet, påståenden som ibland orsakar missuppfattningar från konsumenternas sida eller till och med innebär bedrägligt beteende från producenternas sida.

1.6. Vi välkomnar därför kommissionens förslag, som är avsett att harmonisera de förhållanden som råder för traditionella växtbaserade läkemedel och därmed fylla ett tomrum i den nuvarande lagstiftningen, men uppmanar samtidigt kommissionen att i snabbare takt lägga fram förslag som reglerar hela växtdrogssektorn.

2. Innehållet i kommissionens förslag

2.1. Förslaget till direktiv syftar till att ändra direktiv 2001/83/EG⁽¹⁾ i fråga om de traditionella växtbaserade läkemedlen, vars juridiska och praktiska status varierar avsevärt mellan de olika medlemsstaterna. Detta skall ske genom att det införs ett särskilt registreringsförfarande som inte kräver närmare uppgifter och dokumentation om undersökningar och prövningar av säkerhet och effekt, något som krävs i det nuvarande direktivet. För många av dessa läkemedel finns det inte någon publicerad vetenskaplig litteratur, och nya undersökningar och prövningar är inte heller motiverade eftersom det är möjligt att dra välgrundade slutsatser om läkemedlets säkerhet och effekt utifrån dess traditionella användning.

2.2. Det främsta syftet med det föreslagna direktivet är att fastställa en rättslig ram för växtbaserade läkemedel, genom att det införs sådana bestämmelser som anses absolut nödvändiga för en tillräcklig grad av harmonisering, samtidigt som ett fullgott skydd av folkhälsan garanteras och proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen respekteras.

2.3. Tillämpningsområdet omfattar de traditionella växtbaserade läkemedel som inte kan få ett godkännande i enlighet med det normala eller förenklade registreringsförfarandet. Förslaget innehåller krav i fråga om indikationer, administrationsätt, särskild dosering och minimiperiod för traditionell användning, och dessutom betonas att ett godkännande kräver tillräcklig dokumentation av resultat av fysikalisk-kemiska, biologiska och mikrobiologiska undersökningar samt hög kvalitet på läkemedlet (samma krav som i direktiv 2001/83/EG). Villkoren för när en ansökan om registrering skall avslås anges också.

(1) Direktiv 2001/83/EG, EGT L 311, 28.11.2001, utgör den nya gemenskapslagstiftningen för humanläkemedel och innefattar de tidigare direktiven om farmaceutiska specialiteter i en enda text, varigenom dessa direktiv upphävs.

2.4. Förfarandet för ömsesidigt erkännande kan inte tillämpas i fråga om registrering av traditionella växtbaserade läkemedel, och medlemsstaterna uppmanas därför att ta vederbörlig hänsyn till tidigare godkännanden eller registreringar av en viss produkt. För att ansökan om registrering ytterligare skall förenklas är det meningen att en förteckning skall upprättas över växtdroger som uppfyller de föreskrivna villkoren.

2.5. Det är dessutom obligatoriskt att i märkning, på bipacksedlar och i alla former av marknadsföring ange att produkten är ett traditionellt växtbaserat läkemedel vars effekt inte är kliniskt styrkt.

2.6. Inom den europeiska läkemedelsmyndigheten skall det inrättas en ny kommitté för växtbaserade läkemedel som skall handlägga vetenskapliga frågor i samband med växtbaserade läkemedel och växtdroger. Denna kommitté skall ha ett nära samarbete med Kommittén för farmaceutiska specialiteter, och dess uppgifter skall bl.a. bestå i att utarbeta gemenskapsmonografier (som skall användas som grund för ansökningar i enlighet med de nya bestämmelserna) och en förteckning över växtdroger som kan betraktas som traditionella växtbaserade läkemedel.

3. Kommentarer

3.1. Harmonisering och den inre marknaden

3.1.1. Vi håller med om att det krävs en insats som gör det möjligt att successivt harmonisera den rättsliga ramen för traditionella växtbaserade läkemedel och ännu mer att garantera medborgarnas hälsa och säkerhet. Det finns en gråzon med gamla läkemedel som använts under lång tid och i vissa fall är äldre än det första direktivet om farmaceutiska specialiteter, och det gäller att komma till rätta med denna situation.

3.1.2. Genom att de traditionella växtbaserade läkemedlen uttryckligen inbegrips i den nyligen kodifierade lagstiftningen om humanläkemedel⁽¹⁾ främjas ett bättre hälsoskydd och större säkerhet för medborgarna. Det blir av att kvalitativa miniminormer för produktion, harmonisering och överensstämmelse mellan systemen för säkerhetsövervakning måste respekteras, att det därför blir lättare att upptäcka eventuella biverkningar och att de nationella myndigheterna handlar samstämmigt i fråga om klassificering av produkter som inte överallt betraktas som läkemedel.

3.1.3. Vi anser att förslaget är lämpligt och kommer lägligt även när det gäller kandidatländerna, som i vissa fall har en särskild tradition av behandling med växtbaserade läkemedel, och vi uppmanar därför kommissionen att överväga om det krävs övergångsåtgärder på detta område och att undersöka vilka särskilda aspekter som skall omfattas av gemenskapens regelverk.

3.1.4. Vi håller med om att det är viktigt att på marknaden behålla traditionella växtbaserade läkemedel som trots en lång tradition inte uppfyller de särskilda kraven i den nuvarande lagstiftningen. Det är positivt att dessa läkemedel införlivas helt och fullt i direktiv 2001/83/EG och att de därmed underställs de villkor som garanterar säkerhet och kvalitet för alla humanläkemedel.

3.1.5. Enligt vår uppfattning löser förslaget inte alla problem som rör den inre marknadens långtgående differentiering för dessa produkter och bristen på gemensamma eller åtminstone harmoniserade regler. EESK efterlyser mer målinriktade åtgärder för att underlätta saluföringen av dessa produkter i andra länder än de där de ursprungligen saluförts och/eller godkänts, under förutsättning att produkterna uppfyller minimikraven i förslaget.

3.1.6. Man har ännu inte tagit itu på allvar med den rådande marknadssituationen, som innebär att produkter som i stort sett är identiska har klassificerats som läkemedel i vissa medlemsstater och som livsmedel i andra. I tveksamma fall bör försiktighetsprincipen tillämpas och produkterna klassificeras som traditionella växtbaserade läkemedel i hela EU, i syfte att garantera en bättre kontroll av deras kvalitet och säkerhet.

3.2. Definitioner

3.2.1. Definitionen av "växtbaserat läkemedel" räcker inte för att avhjälpa de nuvarande skillnaderna mellan medlemsstaterna. Det talas om "verksamma beståndsdelar" som om de skulle vara lätta att identifiera och urskilja, fastän alla sådana läkemedel innehåller många verksamma ämnen. Det enskilda ämnets effekter kan inte alltid fastställas med säkerhet, och dess samverkan med andra ämnen är heller inte alltid påvisbar. "Beredning av växtdroger" ges en mycket vid och allmän definition, utan att man anger de särskilda egenskaper som ligger till grund för godkännande och som gör det möjligt att jämföra läkemedel som framställts från samma planta.

3.2.2. Vi anser att denna aspekt är särskilt viktig när det gäller att göra skillnad mellan beredningar som framställts utifrån samma planta och som klassificeras eller inte klassificeras som läkemedel beroende på om koncentrationen eller doseringen av det verksamma ämnet ger effekter som motiverar att det klassificeras som "läkemedel".

3.2.3. Den definition av "växtdroger" och "beredningar av växtdroger" som återfinns i punkterna 31 och 32 skiljer sig från definitionen av växtdrog i artikel 1.3 i direktiv 2001/83/EG.

3.2.4. En annan brist i texten består i att det inte slås fast huruvida "traditionella växtbaserade läkemedel" kan beteckna produkter som inte bara innehåller en eller flera växtdroger, en eller flera beredningar av växtdroger eller kombinationer av dessa, utan även andra ingredienser som inte härrör från växter, exempelvis vitaminer, mineraler eller mineralämnen.

3.2.5. Det är därför lämpligt att lägga till följande i slutet av artikel 1.30: "(...), även i kombination med ingredienser som inte härrör från växter". EESK anser att dessa produkter skall räknas till traditionella växtbaserade läkemedel när produktens medicinska verkan till största delen kommer från de växtdroger eller beredningar av växtdroger som det innehåller. Syftet är att undvika att det uppstår en stor gråzon på läkemedelsmarknaden.

3.2.6. Begreppet "motsvarande" läkemedel (art. 16c.2), som betecknar de produkter som har samma aktiva beståndsdelar och samma styrka, innebär en bristfällig definition eller är åtminstone svårt att tillämpa om man inte förtydligar att det rör sig om växtdroger som härrör från samma växt.

3.2.7. Det vore i detta sammanhang lämpligt att hänvisa till monografier i officiellt erkända läkemedelsförteckningar, så att man kunde använda definitionen "motsvarande" för produkter med växtdroger vars egenskaper omfattas av dessa monografier. En hänvisning till ovanstående läkemedelsförteckningar bör därför göras i detta sammanhang.

3.2.8. I skäl 11 bör enligt vår åsikt slutet av sista meningen, "såvida detta inte är olämpligt av folkhälsoskäl", strykas, eftersom denna formulering har lett till många skillnader i

tillämpning och missbrukats. Monografin i sig innehåller ju explicita villkor för fullständig säkerhet vid användningen.

3.3. Användningens längd och andra formella aspekter

3.3.1. Kravet på att medicinsk användning skall ha förekommit i trettio år är alltför strängt. Styrkt användning i en dubbelt så lång period som den som krävs för förenklad registrering, d.v.s. tjugo år, bör anses vara tillräcklig för att garantera hög säkerhet vid användningen. Vi instämmer dock i att denna period bör kunna kompletteras när en produkt har använts i ett land utanför EU under en minst lika lång dokumenterad period som i EU, eftersom läkemedelsutbudet på så sätt berikas även med växter av utomeuropeiskt ursprung.

3.3.2. När det gäller långvarig användning i kandidatländerna, bör det i samband med anslutningen införas övergångsbestämmelser som främjar användningen av dessa länders traditionella växtbaserade läkemedel och samtidigt garanterar en kvalitets- och säkerhetsnivå motsvarande den som redan finns i EU.

3.3.3. Villkoren för när en ansökan om registrering skall avslås anges i artikel 16e. När en ansökan avslås därför att en produkt är potentiellt farlig om den används under de normala förhållanden som föreskrivs, bör det enligt vår uppfattning omedelbart vidtas åtgärder för att dra in denna produkt och motsvarande produkter som saluförs i andra medlemsstater, ge allmänheten tillräcklig information på grundval av beslutet om avslag och fastställa ett skiljedomsförfarande i händelse av skillnader i bedömningen hos de nationella myndigheterna.

3.4. Kommittén för växtbaserade läkemedel

3.4.1. EESK instämmer i förslaget om att bilda en kommitté för växtbaserade läkemedel som skall ingå i den europeiska läkemedelsmyndigheten och ha följande två huvuduppgifter: att upprätta en förteckning över växtdroger med den information som krävs för en säker användning av desamma, och att utarbeta gemenskapsmonografier som kan användas som grund för varje ansökan om registrering.

3.4.2. Vi anser dock att man bör fastställa tidsfrister för att

slutföra dessa arbetsuppgifter, så att alla aktörer i denna sektor får en säker referensram inom rimlig tid.

3.4.3. När dessa monografier utarbetas bör kommittén för växtbaserade läkemedel beakta de officiella läkemedelsförteckningar som redan finns och som är resultatet av ett månghundraårigt arbete. Detta arbete skulle kunna leda till att det inrättades en databas över medicinalväxter och säker användning av dessa växter, särskilt där farmakologiska kontraindikationer och interaktion anges.

3.4.4. För att målen i fråga om folkhälsoskydd och fri rörlighet för växtbaserade läkemedel skall kunna uppnås, anser EESK att ovannämnda kommitté även bör ha i uppgift att bedöma den befintliga dokumentationen av produkterna, analysera resultatet av säkerhetsövervakning – särskilt i fråga om interaktion med livsmedel och andra läkemedel – och dessutom ha ansvar för att fälla avgöranden när de nationella myndigheternas åsikter skiljer sig åt.

3.4.5. Den kommitténs ansvar bör även klargöras när det gäller dels bedömningen av samtliga läkemedel som är baserade på växtdroger (och inte enbart de traditionella), dels de eventuella vetenskapliga yttranden som den skall avge samt vilken tyngd man skall tillmäta dessa yttranden, läkemedelsförteckningar och monografier.

3.4.6. I förhållande till den allmänna rättsramen är det olämpligt att ovannämnda kommittés beslut (om att införliva växtdroger i förteckningen eller stryka dem, och om monografier) blir bindande för registreringsinnehavarna utan ett gemenskapsbeslut som gör dessa förteckningar eller monografier bindande i hela EU:s territorium. Risken finns att det arbete Kommittén för växtbaserade läkemedel utför inte kommer att betraktas som bindande vetenskapliga yttranden, och att arbetet blir lönlöst eftersom det inte erkänns av de nationella myndigheterna, som behåller den suveräna beslutsrätten för godkännande och registrering av läkemedel.

3.5. Klassificering och märkning

3.5.1. Artikel 16a a bör förenklas och helt enkelt handla om "indikationer som är etablerade på grund av långvarig användning och gör det möjligt att saluföra läkemedlet receptfritt".

3.5.2. När traditionella växtbaserade läkemedel säljs receptfritt är det viktigt att bipacksedeln är klar, enkel, lättläst och fullständig i fråga om varningar, kontraindikationer och känd interaktion, så att den kan fungera som en handledning för förnuftig användning av produkten. EESK anser att kommittén för växtbaserade läkemedel även skall beakta dessa aspekter vid utarbetandet av monografier.

3.5.3. Det är även viktigt att direktivet föreskriver att märkningen skall innehålla en exakt definition av produkten (t. ex. ange om det är ett pulver, om den är framställd av ett torkat eller färskt extrakt, hur standardiserad produkten är etc.), eftersom olika typer av bearbetning kan ge olika biotillgänglighet hos de verksamma beståndsdelarna.

3.5.4. På bipacksedeln och förpackningen bör det tydligt anges att det är lämpligt att rådfråga en läkare, farmaceut eller en fackman på det örtmedicinska området om symptomen kvarstår. EESK anser att ovanstående anvisningar skall infogas i punkt 16g.2b, till hjälp för patienten.

3.5.5. Den märkning som föreskrivs för dessa läkemedel verkar inte vara tillräckligt anpassad till produkternas egenskaper. Det talas nämligen om en viss indikation i singular trots att det normalt förekommer flera indikationer, och formuleringen "att produktens effekt inte är kliniskt bevisad" kan inge konsumenten ogrundade tvivel om produktens säkerhet och leda till att efterfrågan riktas mot ännu mindre dokumenterade och kontrollerade växtpreparat.

3.5.6. Artikel 16g. 2 a om märkning och bipacksedlar borde ändras och få följande lydelse: "produkten är ett växtbaserat läkemedel med traditionell användning vid vissa indikationer och att produktens effekt uteslutande grundas på långvarig användning och erfarenhet ...".

3.5.7. EESK anser att följande mening bör läggas till i artikel 16h. 3 andra stycket: "Registreringsinnehavaren kan dock hänvisa till andra monografier i officiella läkemedelsförteckningar samt publikationer och uppgifter som stödjer användningen, när detta är lämpligt."

Bryssel den 18 september 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 – En samarbetsstrategi för den europeiska turismens framtid"

(2003/C 61/03)

Den 15 november 2001 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovanstående meddelande.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2002. Föredragande var Giorgio Liverani.

Vid sin 393:e plenarsession den 18 september 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 123 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Allmän bakgrund: kommentarer till begreppet "närhet"

1.1. De händelser som har ägt rum på senare tid och de ökande internationella spänningarna i vissa högriskområden i världen sedan terrorattacken den 11 september har på ett dramatiskt sätt visat hur stort inflytande fred, förståelse och fredlig samlevnad mellan befolkningsgrupper, transportsäkerhet och personlig säkerhet har på turismens utveckling.

1.1.1. Turistnäringen är mycket känslig för dessa värden. Brister på dessa områden får avsevärda effekter på kort sikt, men bidrar också till en förändring på längre sikt av vanor, livsstil, rese- och semestermonster.

1.1.2. Turismen (både privat- och affärsresor) utvecklas när de internationella förbindelserna är goda, när klimatet mellan olika befolkningsgrupper och kulturer präglas av vänskap, samarbete och utbyte.

1.1.3. I de internationella förbindelserna har nu en grundläggande misstro börjat sippra in, en brist på förtroende som kan orsaka obotliga skador på relationerna och utbytet mellan folk och mellan enskilda personer. Det är nödvändigt att hejda uppkomsten av klyftor som inte kan överbryggas mellan nord och syd, mellan öst och väst. Det är nu vi måste bygga broar, återuppliva internationella relationer, återskapa förtroende och säkerhet. Detta är det klokaste och mest effektiva svaret på den internationella terrorism som med brottsligt uppsåt strävar efter att skapa panik och oreda i människors vardag.

1.2. Trots de första tecknen på återhämtning finns det dock inget tvivel om att turismen till exotiska och avlägsna platser riskerar att minska (beroende på osäkerhet i fråga om lufttransporter, politisk instabilitet osv.). Därför gynnas "närturismen", som också underlättas av den gemensamma valutan. Mot

denna bakgrund finns det desto större anledning att ta vara på de resmål och den lokala särart som den europeiska mångfalden erbjuder. De lokala europeiska turistsystemen kan i denna svåra situation spela en viktig roll genom att

- i lokalsamhället återskapa förtroendet för möte och utbyte mellan olika folk och kulturer,
- återge marknaderna, både inom och utom EU, tillförsikten med avseende på säkerheten och lugnet på de europeiska turistmålen,
- öka mottagningskapaciteten och beredskapen för turism i europeiska städer av alla storlekar,
- ta vara på den lokala särarten i all dess mångfald, kulturarv och konstnärligt arv, lokal produktion, lokal mat- och vinkultur, kost och traditioner, social miljö och natur, landskap, livsrytm och relationer, en annan syn på rum och tid, och på så vis överföra en känsla av lugn, närhet och säkerhet,
- främja sysselsättningen, och i vidare perspektiv även andra ekonomiska sektorer, genom att utveckla en turismform som bygger på att upptäcka företagen.

2. Turismens betydelse och värde: nya instrument för att förvalta turismen i Europa

2.1. Turismens betydelse för den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen i Europa är allmänt erkänd. Denna stora betydelse har dock inte motsvarats (och motsvaras ännu inte) av den vikt turistnäringen har tilldelats i EU:s politik.

Kommissionen har gjort stora satsningar för att försöka överbygga detta gap trots osäkerhet kring den rättsliga grunden.

2.2. I kommissionens meddelande fastställs en öppnare strategi och ett nytt arbetssätt inom gemenskapen i turistfrågor. De tio planerade åtgärderna ingår i en process som syftar till att uppvärdera denna viktiga ekonomiska och sociala verksamhet inom ramen för EU:s program. De grundläggande principer som de tio åtgärderna är uppbyggda kring är samverkan och samarbete mellan de olika aktörerna inom turistpolitiken, harmonisering av de normer som reglerar turistnäringen i de olika medlemsstaterna och spridning av ett kvalitetstänkande, främjandet av allas rätt till semester, satsning på forskning och kunskaper om dynamiken på turismområdet statistiskt, ekonomiskt och socialt sett, spridning av en nätverkskultur som är inriktad på skapande av nätverk och utbyte av goda metoder, satsning på turistmål som en miljö där olika offentliga och privata aktörer kan samverka och där lokala resurser kan omvandlas till turistprodukter, bättre användning av den mångfald och särart som utgör turistnäringens utbud i Europa, med respekt för subsidiaritetsprincipen.

2.3. Som en följd av rådets slutsatser från juni 1999 har en samarbetsfas inletts med deltagande från de huvudsakliga intressenterna (medlemsstaterna, yrkesverksamma inom sektorn, det civila samhället, kommissionen), på grundval av den öppna samordningsmetoden. Detta förstärkta samarbete ligger i linje med de rekommendationer som kommittén lade fram i sitt föregående yttrande⁽¹⁾.

2.4. Som framgår av kommissionens dokument överensstämmer en sådan metod med riktlinjerna i den nyligen offentliggjorda vitboken om EU:s styresformer, enligt vilken turismen är ett område där det är särskilt intressant att pröva nya metoder eftersom så många aktörer är inblandade och beroende av varandra.

2.5. Om man vill uppnå god förvaltning av sektorn är det dock på sin plats att understryka vikten av att använda arbetssättet "nedifrån och upp", och inrikta sig på den lokala turistnäringen som direkt samtalspartner och som den nivå där kommissionens riktlinjer skall genomföras och där sammanhängande projekt skall utvecklas gemensamt av de lokala aktörerna (jfr Europaparlamentets resolution A5-0030/2000 punkt N).

2.6. Den strategi som kommissionen har valt tar hänsyn till de villkor och de ståndpunkter som har framkommit i samråd och debatter om de fem arbetsgruppernas resultat. Det viktiga arbete som har genomförts dessa år kan dock ge ännu större resultat om den resolution som citerats ovan följs upp, särskilt punkt G och H: "Sedan en lång tid tillbaka verkar Europaparlamentet aktivt för att rådet skall anta ett flerårigt program för turism, vilket krävs för att förbättra både samordningen av de olika gemenskapsåtgärderna och samverka med medlemsstaternas turistpolitik".

3. Turistmålet Europa

3.1. "Varumärket" Europa (och den mångfald och de värden som man förknippar med det) utgör ett mervärde för dragningskraften hos enskilda länder, regioner och den lokala turistnäringen i unionen.

3.2. EU bör stärka sin konkurrenskraft och dragningskraft på turistströmmarna genom att framträda som ett stort gemensamt turistområde. På så vis kan Europa dra till sig turistströmmar från andra världsdelar till olika turistmål och därmed stärka deras status också i förhållande till inre marknaden.

3.3. Den pågående process som syftar till inrättandet av ett frihandelsområde runt Medelhavet bör sträva efter att stödja samarbetsprojekt för utvecklingen av turismen i länderna på den södra kusten och se till att projekten följer de gemenskapsstandarder som reglerar turistnäringen och att de respekterar grundläggande värderingar när det gäller människovärde, miljö, kultur och lokala traditioner.

3.4. Inom ramen för ett Europa som ett enda stort turistområde bör man inrikta sig på att utveckla och uppvärdera de mest perifera regionerna, från kontinentens nordligaste delar till öarna.

4. Turistmålens och de lokala identiteternas centrala roll i samarbetet: att gynna utvecklingen av den lokala turistnäringen

4.1. I kommissionens meddelande fastställs turismens särskilda betydelse som lokal utvecklingsfaktor, och turistmålens centrala betydelse påpekas helt riktigt när det gäller produktionen av tjänster och turistupplevelser: "Ett turistmål är den huvudsakliga platsen för konsumtion av turisttjänster och

⁽¹⁾ EGT C 75, 15.3.2000.

således den plats där turistföretagen etablerar sig och har sin verksamhet. Turisten uppfattar produkten som identisk med de företag som tillhandahåller tjänsten såväl som det besökta turistmålet. Ett turistmål är en plats till vilken huvuddelen av turistverksamheten är koncentrerad och som har en image som turistort. Det är en degel för samverkan mellan offentliga och privata aktörer där nästan alla små och medelstora företag inom turistbranschen samlas.”

Denna inriktning bekräftas av rådets resolution av den 21 maj 2002.

4.2. Ett områdes identitet är resultatet av en kombination av olika faktorer som bestämmer särarten: historiska vittnesbörd, ekonomiska möjligheter, nätverk av relationer och tjänster, möjligheter att mötas, stads- och landsbygdsmiljöernas karaktär, människorna som bor där, landskap, natur, lokala produkter, mat, traditioner, materiell kultur, smaker, möten och utbyten, konst, personligheter och konstnärer som bor och har bott där och beskrivit platserna i sina verk.

4.3. Identiteten ger platsen en själ som inbegriper allt som gör platsen unik och oersättlig. Identiteten är dock inte en gång för alla given och oföränderlig, utan resultatet av en ständig anpassning till olika behov, förväntningar och livsstilar. Det finns självmedvetenhet i förändringarna och i relationerna med andra. En plats som är anpassad för besökare, vars kärna är det mänskliga mötet, förändras alltså ständigt, inte alltid utan problem, och välkomnar nya trender, skapar nya moden, ställer sig alltid till förfogande så att alla skall kunna uppleva den på sitt eget sätt och efter sin personlighet. Att ta emot turister innebär alltså att erbjuda det bästa man har, visa den egna identiteten genom att låta folk dela och utbyta erfarenheter.

4.4. Att propagera för ett turistmål gör det möjligt att fokusera på livskvalitet och relationer i ett lokalsamhälle: Ju mer relevant och autentiskt utbudet är, desto mer värdefullt och attraktivt blir det för turister. Politiken för mottagande av turister stimulerar en fortlöpande förbättring, förstärkning och uppradering av infrastrukturen och tjänstenätverket med respekten för människor som huvudsakligt mål genom inrättandet av ett system för relationer och tjänster som är ”användarvänligt” och inriktat på en behaglig vistelse, även om den bara är tillfällig och oavsett om den har sin grund i kulturella intressen, affärer eller rekreationsbehov.

4.5. Det som till slut gör ett turistmål attraktivt är det värdesystem som det uppvisar. EU:s turistpolitik bör verka

för miniminormer för kvaliteten, men också stimulera en förstärkning av den lokala identiteten och lokala produkter, skapandet av tematiska turistleder med inriktning på lokala nätverk där gemensamma värden uppvisas (gästvänlighet, gemensamma erfarenheter, historia, konst, kulturella uttrycksätt, minnesmärken, arkitektur, livsstil, miljö, traditioner, matlagingskonst osv.), och som viktigaste motivationsfaktor (med särskild hänsyn tagen till nischefterfrågan inom turistsektorn) stödja skapandet av en ”katalog” över goda metoder för mottagandet av turister och för maximal utveckling av den lokala identiteten. På så vis skulle man kunna följa och stimulera en efterfrågan som blir allt rörligare och mer intresserad av lokala värden och lokal särart. En sådan katalog skulle kunna publiceras på en interaktiv webbplats för den europeiska turismen. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att rikta uppmärksamheten på behoven hos affärsresenärer och kongressdeltagare, som tillsammans med kulturella turister och övriga semesterfirare utgör huvuddelen av den europeiska turismen.

4.6. Kommittén anser att det är nödvändigt att gynna spridningen av en turistkultur med inriktning på följande:

- a) Människan och respekten för människan i centrum.
- b) Självmedvetenhet och identitet.
- c) Ansvarsfullhet och hållbarhet.
- d) Gott mottagande.

4.7. Det finns en tydlig koppling till den etiska kodex för turism som utarbetats av världsturistorganisationen. Den skulle dock kunna kompletteras genom att man godkände och spred en europeisk stadga med turismens principer och värden inom EU, avsedd som ingress till kvalitetsstadgan för europeiska turistmål (jfr punkt 9.4). Stadgan skulle kunna utarbetas av en arbetsgrupp bestående av sakkunniga från olika medlemsstater. Resultaten av gruppens arbete skulle kunna behandlas i diskussioner mellan europeiska aktörer inom turistsektorn vid ett kommande europeiskt turistforum.

5. **Processen ”turism och sysselsättning”: EESK:s ståndpunkter och kommentarer**

5.1. Många punkter i föregående yttrande⁽¹⁾ har tagits upp i kommissionens arbete och gett upphov till intressanta synpunkter och förslag. Andra frågor har ännu inte fått någon

(1) EGT C 75, 15.3.2000.

djupare behandling. Det gäller särskilt omorganiseringen av turistsäsongen, där det gäller att komma bort från koncentrationen till en högsäsong. Detta skulle bidra till att optimera företagets verksamhet och förbättra arbetsvillkoren i turistbranschen. För vissa turistkategorier är det särskilt lämpligt med en sådan flexibilitet, särskilt skolor och pensionärer. Vidare bör man också ta hänsyn till att det finns en tendens till ändrade arbetstider i det europeiska samhället, innebärande kortare arbetstid och nya former av flexibel arbetstid (deltid koncentrerad till en viss del av året, tillfälligt arbete etc.). Mer fritid (eller arbetsfri tid) medför med andra ord inte automatiskt att människor får lust att upptäcka nya platser och söka nya alternativ etc. Man kan alltså konstatera att det i dagens samhälle finns förutsättningar att omorganisera turistsäsongen och överge det gamla mönstret som hänger samman med en arbetsorganisation som bygger på löpandebandprincipen.

5.2. EESK vill betona betydelsen av en kraftfull politik som stöder de små och medelstora turistföretagen i samband med genomförandet av inre marknaden. Det är nödvändigt att fördjupa arbetet med att uppnå ökad tillnärmning och öppenhet och därmed motverka orättvisor, snedvridning av marknaden och illojal konkurrens.

5.3. Trots den generella och sektorsövergripande synen som skall leda till enhetlighet i tillämpandet av gemenskapsprogrammen för turism är svårigheten att omsätta dessa riktlinjer i praktiken uppenbar. I kommissionens dokument anges till exempel 2003 som Europeiska handikappåret⁽¹⁾ men i rådets beslut av den 3 december 2001 om handikappåret förekommer inga särskilda målsättningar på området turism för personer med särskilda behov.

6. Arbetsmarknaden inom turistsektorn

6.1. Sambandet mellan turistnäringen och arbetsmarknaden är den axel som hela EU:s politik inom turistområdet kretsar kring. Den moderna turistpolitiken bidrar till att skapa nya arbetstillfällen, nya företag, nya yrken och medför att nu existerande yrkeskategorier förändras såväl inom den offentliga som den privata sektorn. Man bör dock när det gäller sysselsättningsutvecklingen inom turistnäringen fokusera inte bara på antalet arbetstillfällen som kan skapas utan också på vilken ny kompetens och vilka nya yrkesinriktningar som

kommer att efterfrågas och följaktligen förändra nu existerande yrkesprofiler och i vissa fall till och med ersätta dessa. Därför anser kommittén att kommissionens förslag om "områden för uppgradering av yrkeskunnandet" är särskilt välkommet.

6.2. Turismen präglas av täta personliga kontakter. Detta förhållande visar på värdet av den mänskliga medverkan (som svårligen kommer att kunna ersättas av teknik). Sysselsättningspolitiken på turismens område måste vara fast förbunden med utbildningspolitiken. Det är i synnerhet på områdena för inhandling, service och värnandet av kultur- och miljöarvet på de europeiska turistmålen som nya kvalificerade arbetstillfällen kan genereras.

6.3. Denna politik bör inriktas på att bekämpa den otrygga sysselsättningsituation som råder inom sektorn (säsongberoende, låg kompetens, svartarbete, otrygga anställningsförhållanden, osv.), uppmuntra horisontell och vertikal rörlighet i turistföretagen, även genom tillämpning av direktiven om lika behandling, samt bekämpa barnarbete och utnyttjande av barnarbetskraft.

6.4. Främjandet av turism med ny inriktning (kultur, miljö, landsbygd, konferenser, ungdomar, studenter, sport, seniorer) kan täcka upp företagets potential och följaktligen leda till en ökning av företagets verksamhetsperioder och bidra till en tryggare sysselsättningsituation.

6.5. De prioriteringar som arbetsgrupp B kommit fram till är godtagbara. Prioriteringarna omfattar behovet av att

- a) locka utbildad arbetskraft till sektorn,
- b) behålla arbetskraften och öka kompetensen,
- c) stödja mikroföretagen på regional och lokal nivå i syfte att förbättra deras konkurrenskraft.

6.6. Det är dessutom nödvändigt att utarbeta initiativ som syftar till att förbättra arbetsvillkoren inom turistnäringen samtidigt som man är uppmärksam på att flexibilitet inte behöver innebära otrygghet. I första hand handlar det om att förbättra arbetsvillkoren genom att ta fram innovativa organisationsmodeller och stimulera (skattelättnader, bidrag etc.) de små och medelstora företag som genomför en organisation i enlighet med de uppsatta målen.

6.7. Vidare bör man tillnärma och optimera yrkeskvalifikationer samt förbättra det sociala underlaget och statusen för arbete i turistsektorn (även genom särskilda informationskampanjer).

⁽¹⁾ EGT L 335, 19.12.2001.

7. Personalutbildning

7.1. Här är det nödvändigt att bilda nätverk av utbildningscentra och uppmana högskolor och forskningscentra att bevaka turismens framtidsutveckling och förfina prognosinstrumenten.

7.2. För att informera ungdomar som står i begrepp att träda in på arbetsmarknaden om yrken inom turistsektorn är det nödvändigt att upprätta effektiva kanaler mellan skola och arbetsliv och använda sig av instrument för yrkesorientering samt återkommande utbildningsinsatser som är speciellt inriktade på yrkeskompetens och fortbildning.

7.2.1. Utbildningsnormer anpassade till kravprofilerna för olika yrken inom turistsektorn bör fastställas. De berörda läro- och utbildningsplanerna inom gemenskapen måste samordnas och bör vid sidan av yrkeskunskaper också innefatta kunskaper i främmande språk, utveckling av förmågan att kommunicera samt yrkespraktik, om möjligt i medlemsstaterna. I detta sammanhang måste ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer och examensbevis kunna ske⁽¹⁾.

Genom dessa utbildningsåtgärder kan de anställdas rörlighet ökas och kvalitetsnivån i höjas inom den europeiska turistnäringen.

7.3. Något som bör betonas är vikten av fortlöpande utbildningsinsatser (av anställda, företagare och chefer) som skapar förutsättningar för en kvalitativ sysselsättningsutveckling. En kraftfull höjning av utbildningsinsatserna gynnar generationsskiftet och bidrar till en verklig modernisering av sektorn samtidigt som man därigenom förbättrar den kommunikativa och teknisk-praktiska kompetensen inom ramen för en hållbar utveckling inom turistsektorn.

7.4. Den fortlöpande utbildningen bör inriktas på

- a) att skapa nya yrkeskategorier,
- b) att fastställa nya kompetensområden,
- c) att skapa nya sysselsättningstillfällen,
- d) att skapa ett nätverk på såväl europeisk som nationell, regional och lokal nivå med institutionella och sociala aktörer för att bidra till nytänkande inom utbildning och forskning när det gäller en hållbar utveckling för turismen,

- e) att stimulera till praktisk samordning med utbildningsverksamheten inom grund-, fack- och yrkesutbildningen, vilket är nödvändigt för att fastställa nya utbildningsprogram för en kompetenshöjande yrkesutbildning på turistområdet.

8. Små och medelstora turistföretag

8.1. De europeiska företag som är verksamma inom turistnäringen är till övervägande del små (oftast mycket små) och medelstora. Man skall dessutom inte glömma att inom turismens produktionskedja karakteriseras många av företagen av att de både är tillverkande och tjänsteproducerande. Det är därför nödvändigt att på alla områden jämställa de små och medelstora turistföretagen med företag inom andra produktionssektorer samtidigt som man drar nytta av deras särprägel.

8.2. De små och medelstora företagens strategiska betydelse för den europeiska turismen kan inte enbart tillskrivas deras ekonomiska betydelse och anmärkningsvärda potential för att bidra till sysselsättningsutvecklingen. De kan också garantera att välbefindandet för lokalbefolkningen bibehålls och ökar, att man upprätthåller värdet av gästfriheten och den lokala identiteten, något som är kännetecknande för mångfalden och originaliteten i de olika europeiska regionernas turistutbud.

8.3. Den globaliseringsprocess som pågår inom ekonomi och samhälle kan utgöra en möjlighet för de små och medelstora turistföretagen men samtidigt även en risk när företagen utsätts för påfrestningar i och med att marknaderna koncentreras och globaliseras. Det är därför nödvändigt att inom den politik som avser att stärka de små och medelstora turistföretagens konkurrenskraft stödja en utveckling som leder till sammanslutning av turistföretag, även i form av kooperativ och konsortium.

8.4. EU:s stöd till de små och medelstora turistföretagen måste alltså öka. Detta kan ske genom att man aktualiserar och genomför de handlingslinjer som fastställdes i maj 1998 och vid konferensen i Llandudno (Wales, UK), och som vidareutvecklades vid konferensen i Lille (F) år 2000 och i Brügge (B) år 2001.

8.5. Det är nödvändigt att förse de små och medelstora turistföretagen med nödvändiga instrument för information och rådgivning så att företagen kan få tillgång till de möjligheter som gemenskapsprogrammen erbjuder. I detta sammanhang hänvisas till punkten som behandlar upprättandet av ett europeiskt nätverk av informationskontor och turistrådgivning (PICT).

8.6. Vidare behöver man stimulera kvalitetsförbättringen hos de små och medelstora turistföretagen genom att sprida användandet av jämförbara certifieringsinstrument (ISO, EFQM etc.) inom Europa och utveckla tillfälliga åtgärdslösningar inom ramen för de europeiska programmen och fonderna för små och medelstora företag.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande CES 1020/2002.

8.7. Den ökade efterfrågan inom turismen och de nya behov som uppstår kräver att nya företag skapas. Därför är det lämpligt att göra det lättare att starta eget företag, särskilt för ungdomar och kvinnor genom att tillhandahålla rådgivning och stöd under planeringsstadiet och vid starten. Samtidigt måste man uppmuntra organisationsmodeller som syftar till att förbättra arbetsvillkoren, utvecklingen av mervärdet och kreativiteten i arbetet. En kreditpolitik som syftar till att stödja innovation och yrkesutveckling kan också bidra till detta.

9. Mottagandet på turistorten: kvaliteten på tjänster och personliga kontakter – kvalitetsstadgan för europeiska turistmål

9.1. Turistprodukten är en blandning av tillgångar, tjänster och erfarenheter, och den utvecklas i samarbete mellan de företag och offentliga aktörer som är verksamma inom det berörda geografiska området. Det sker ett fortlöpande givande och tagande mellan företagen och det geografiska området. När det gäller turistutbudet kan man inte bortse från det mervärde som tillförs av att det kännetecknas och identifieras av det geografiska sammanhanget.

9.2. Turistmålet är alltså det laboratorium där turistprodukterna blandas och tar form. Kvaliteten blir testresultatet av de offentliga och privata aktörernas gemensamma åtgärder. Dessa åtgärder bidrar i sin växelverkan till att avgöra ett turistmåls attraktionskraft och framgång. Kvalitetsarbetet omfattar alla de olika produkter och tjänster som erbjuds turisterna. Huvudmålsättningen för turistnäringen är att göra turisterna, oavsett vilken turistupplevelse de söker, nöjda med det som tillhandahålls i fråga om varor, tjänster och upplevelser.

9.3. Detta synsätt kan sammanfattas i två ord: ansvar och mottagande. Ansvar innebär en ny etik i samband med att köpa och sälja (en ny konsumentmedvetenhet) medan mottagande öppnar för ett nytt sätt att uppfatta sambandet mellan olika platser och människorna som upplever dem, även under en tillfällig vistelse. Med andra ord är det nödvändigt att främja utvecklingen av nya strategier för att förbättra mottagandet i turistområdena och samtidigt fortlöpande styra dessa processer genom att försöka genomföra sådana konkreta program och initiativ som bidrar till utbredningen av en kvalitetskultur. (Kvalitetssystem för turistmål).

9.4. De samlade kvalitetsfaktorerna respektive indikatorerna ingår tillsammans med principerna och värderingen av mottagningsfunktionen (intrycket av mottagningen på turistorten) som beståndsdelar i "kvalitetsstadgan för europeiska turistmål". Denna stadga som antas frivilligt av de europeiska turistmålen kan kännetecknas som ett verkligt kvalitetsavtal mellan de olika lokala aktörerna (offentliga och privata) och mellan dessa och turisterna. Den utgör grunden för en riktmärkning på europeisk nivå (benchmarking), en beståndsdel i varumärket Europa samt ett mervärde för de olika enskilda turistmålen. I punkt 11 i rådets resolution (Bryssel

den 21 maj 2002) hänvisas uttryckligen till detta: "Aktivt främja användningen av kvalitetsindikatorer för turistmål på grundval av en europeisk handbok som alla medlemsstater har godkänt, ... sträva efter att få fram verktyg och en metod för bänkmärkning av kvalitet samt frivillig användning av dem..."

9.5. Samspelet mellan leverantör och användare är inom turismen särskilt intensivt och kontraktet som reglerar dessa relationer är ett verkligt medborgarkontrakt (turisten är en tillfällig medborgare med fullständiga rättigheter och skyldigheter).

9.6. Därför är det av avgörande betydelse att innehållet i kontraktet öppet deklarerats och redovisas för turisterna på ett lättförståeligt sätt som överensstämmer med dennes förmodade bedömnings- och utvärderingsförmåga.

9.7. Genom att använda kvalitetsfaktorer och kvalitetsindikatorer kan en jämförelseanalys av turistmålen kvalitetsystem genomföras. Dessa faktorer utgör samtidigt en "dynamisk förbättringsplan" avseende utbudet som är användbar för turisterna och de lokala aktörerna (offentliga och privata) inom turistområdet. Faktorerna kan jämföras med dem som används för att bedöma kvaliteten på boende- och levnadsstandard för invånarna (det är ingen slump att de områden eller lokala turistssystem som är mest välbesökta är de som har en högre livskvalitet).

9.8. I fråga om de lokala systemen är utmaningen speciellt försåtlig. Det är nödvändigt att man på resmålen reagerar på ett tydligt sätt och agerar på flera olika nivåer samtidigt. I synnerhet gäller det att förstärka det egna utbudets identitet och autentiska karaktär samt att upprätta allianser för samordnade insatser och i nätverk, så att man genom samarbete kan förbättra utbudets kvalitet och servicekulturen. De enskilda människorna måste hela tiden stå i centrum.

10. En turism för alla och lättillgängliga tjänster och platser

10.1. Alla människor har rätt till semester. Men bara lite mer än hälften av Europas befolkning har i dag möjlighet att utöva denna rättighet till fullo, på grund av fysiska och ekonomiska hinder. Man bör framför allt notera att antalet personer med särskilda behov för närvarande ökar markant (utbredningen av vissa handikappande sjukdomstillstånd och tillfälliga eller permanenta funktionshinder, vilket också hänger samman med befolkningens ökande genomsnittsalder).

10.2. Turistmålen och företagen måste på ett effektivt sätt kunna tillgodose kraven från personer med särskilda behov, och inte uppfatta dem som andra klassens medborgare.

10.3. Beteckningen "en turism för alla" innebär att resmålet uppfyller vissa villkor. Den baseras på viktiga etiska motiv, men har också en påtaglig marknadsmässig betydelse på grund av det stora antalet personer med särskilda behov.

10.4. Europeiska unionen måste gå i spetsen för detta genom att stimulera och underlätta avvecklingen av sådana fysiska, kulturella och sociala hinder som gör det omöjligt att utnyttja turistresurserna fullt ut.

10.5. De program som håller på att utarbetas inom ramen för Europeiska handikappåret 2003 utgör ett betydelsefullt tillfälle att skraddarsy åtgärder till stöd för en turism för alla.

11. Turismen och miljön – effekterna av turismens utveckling samt hållbarhetsaspekter

11.1. Hållbarhetsaspekten på turismens utveckling innebär inte bara att naturresurser kan bevaras eller återställas, utan även analys och hantering av sociala och kulturella effekter på turistmålet och dess referensvärden för lokalsamhället.

11.2. En illa styrd massturism för med sig negativa och stundtals förödande effekter på resmålet i miljömässigt och socialt hänseende och kan ge upphov till negativa attityder och turistfientliga beteenden hos den bofasta befolkningen.

11.3. Arbetet med att utforma en europeisk Agenda 21 för turismen bör påskyndas.

12. Turism och kultur

12.1. En modern vision för turismen får inte bortse från möjligheterna att utnyttja områdets kulturella resurser i vid bemärkelse (historisk-konstnärliga traditioner, miljöarv, vin- och matkultur, industri, konsthantverk, lokal folklöre och andra traditioner).

12.2. I sina långsiktigt hållbara och ansvarsfulla former är turismen ett kulturfenomen i sig – i så måtto att den främjar kontakter och utbyte mellan folken – och en avgörande faktor för ökad medvetenhet, för de värden som förknippas med EU-medborgarskapet och för känslan av att tillhöra en gemensam

kultur. Om turismen i stället tillåts att utvecklas spontant kan spekulativa och affärsmässiga motiv få överhanden, med allvarliga miljömässiga och sociala följder.

12.3. Kulturella evenemang främjar rörligheten för personer och minskar säsongsb beroendet. De ökar också möjligheten att dra nytta av den lokala identiteten och särprägel, och ökar medvetenheten om det storslagna europeiska kulturarvet, som uppvisar både enhet och en rik mångfald.

13. Fritidens inriktning samt omstrukturering av den tid som avsätts för turism mot bakgrunden av att arbetstiden organiseras om

13.1. Dagens samhälle har nått fram till en vändpunkt: För första gången i historien definieras individens och kollektivets roll inte längre av arbetet. Det är fritiden och förmågan att utnyttja den som bestämmer individens lott, inte bara kulturellt sett utan också i ekonomiskt hänseende.

13.2. I allt högre grad frigörs tid genom att arbetet organiseras om. Den ökade medellivslängden och det ökande antalet personer som inte längre är direkt involverade i produktionsprocessen, men ändå aktiva och vitala, bidrar till en omstrukturering av den sociala organisationen och semestertiderna.

13.3. För att göra det möjligt att utnyttja denna utomordentliga tillgång på fritid, och med utgångspunkt i denna skapa en medveten och ansvarsfull turism, behöver man ge turistutbudet ett mer meningsfullt och värdefullt innehåll. Man bör också göra det mer autentiskt, föra det närmare vardagslivet och sprida det bättre över hela året.

13.4. EU:s insatser kan bidra till att avskaffa den barriär som utgörs av turismens säsongsmässiga prägel och som innebär ett allvarligt hinder för en fullskalig utveckling av sektorn. Därigenom blir det lättare att skapa nya produkter som kan användas hela året (utbildningsturism, satsning på äldre människor, sportturism, aktiv semester osv.) och att erbjuda ett mer varierat utbud. Det gör det också möjligt att minska påfrestningarna på turistsamhällena under högsäsongen samt att stabilisera sysselsättningen och företagets verksamhet. Kommittén understryker att detta tema bör prioriteras inom ramen för en europeisk turistpolitik.

14. Att förstärka kapaciteten att analysera turismen som fenomen genom att stimulera och stödja forskningen

14.1. De uppgifter som finns att tillgå på europeisk nivå för att mäta turismens vikt i de nationella och regionala ekonomierna förefaller inte tillräckliga vare sig kvalitativt eller kvantitativt sett. Vi uppskattar dock förslaget om att inrätta ett

uropeiskt observationsorgan för turismen som ett resultat av en samordnad insats och kopplat till ett nätverk av olika forsknings- och kompetenscentrum på europeisk nivå.

14.2. Detta observationsorgan skall göra det möjligt att ta fram uppgifter av statistisk och ekonomisk natur samt om politikens effekter på turismen på nationell nivå, och dessutom särskilja resultaten av de olika gemenskapsprogrammen till stöd för turismen.

14.3. Det är korrekt att inom satelliträkningskaperna för turismen fastställa det mest lämpliga instrumentet för att mäta turismens ekonomiska och sociala effekter.

15. Turismen som ett laboratorium för tillämpning och experiment i fråga om den nya IT-tekniken

15.1. Turismen lämpar sig särskilt väl som ett laboratorium där man kan experimentera med och konkretisera nya scenarier som öppnar sig genom informationssamhället.

15.2. Den nya IT-tekniken skapar också en ökad kapacitet för självstudier inom turistsystemen och företagen, som kan experimentera med nya former av informationsutbyte och nya marknadsföringsmetoder för sina produkter.

15.3. Kommittén ser positivt på det forskningsarbete som genomförts av arbetsgrupp E och de slutsatser man kommit fram till när det gäller att identifiera de tjänster som kan bli föremål för utbyte inom nätverk och olika följdåtgärder med avseende på relationerna mellan enskilda företag eller mellan företag och kunder.

15.4. Kommittén anser att det sjätte ramprogrammet i fråga om teknisk innovation och utveckling bör omfatta sådana åtgärder för turismen som är tillgängliga för företagen och resmålen.

16. Produktion av turisttjänster och turistupplevelser – dess sammansatta och övergripande karaktär: att upprätta ett europeiskt nätverk av informationskontor och turistrådgivning (PICT)

16.1. Turismen är en ytterst komplex verksamhet med en hög grad av ömsesidigt beroende mellan de olika länkarna i kedjan. Produktionen av turisttjänster och turistupplevelser är speciellt känslig för problem som uppstår inom en enskild länk.

16.2. Inom produktionen av turisttjänster sammanfaller lokaliseringen av produktion och konsumtion både i tid och

rum. Detta utgör sektorns speciella särdrag i förhållande till andra aktörer inom produktionen. Det framhäver också värdet av de territoriella strukturerna och den lokala särprägel samt nödvändigheten av samordnade insatser mellan den offentliga och den privata sektorn.

16.3. Det gäller alltså att sprida en systemkultur som underlättar insatser i nätverk mellan olika offentliga och privata producenter.

16.4. Vidare är det angeläget att på europeisk nivå stimulera till mer enhetliga rättsregler och skattebestämmelser som reglerar verksamheten och olika yrken inom turistnäringen, så att den inre marknaden kan förverkligas inom turismen.

16.5. Enligt kommitténs uppfattning är det också viktigt att man gör det lättare för de olika aktörerna inom turistnäringen att få information om möjligheten att utnyttja EU-programmen till stöd för verksamheten: Följaktligen måste producenterna få tillgång till grundläggande rådgivning om dessa möjligheter. I det sammanhanget förefaller det lämpligt att skapa ett europeiskt nätverk för informationskontor och turistrådgivning (PICT). Detta nätverk bör inriktas på företag och andra aktörer inom branschen, och det bör kopplas till det befintliga Infopoint-nätverket. PICT bör i första hand lokaliseras till de mest betydande europeiska turistmålen.

17. Slutsatser och förslag

Med hänvisning till det resonemang som förts ovan – och i överensstämmelse med tidigare yttranden om turismen – vill kommittén framhålla följande:

17.1. Vi instämmer i kommissionens meddelande och uppskattar det arbete som gjorts med avseende på metod och innehåll. Meddelandet utgör en bra grund för att befästa unionens politik i fråga om turismen.

17.2. Vi instämmer också i de slutsatser och förslag som lagts fram av de 5 arbetsgrupperna, vars medlemmar är experter på hög internationell nivå som utsetts av medlemsstaterna, av branschorganisationer inom sektorn och av organisationer inom det civila samhället.

17.3. Vidare välkomnar vi rådets resolution av den 21 maj 2002 om kommissionens dokument "En samarbetsstrategi för utveckling av den europeiska turismen", som vi ser som ytterligare ett uttryck för en politisk vilja att skapa en fast programram för den europeiska turismen.

17.4. I konsekvens med detta uppmanar vi kommissionen, och framför allt rådet, att fastställa den nödvändiga juridiska grunden för att förstärka gemenskapens strategi för turismen. Detta krav är speciellt angeläget i ljuset av sektorns betydelse för det europeiska samhället och Europas ekonomi samt mot bakgrund av det numera konsoliderade EES-området, den pågående alleuropeiska integrationsprocessen och planerna på att skapa ett frihandelsområde i Medelhavsregionen.

17.5. Den juridiska grunden torde göra det möjligt att utveckla den potential som finns inom sektorn och göra det lättare att skapa ett ramprogram för turismen. Med hjälp av ett sådant instrument skulle man också till stöd för turismen kunna utforma program och gemenskapsåtgärder som hänförs till andra sektorer men som har uppenbara kopplingar till turismen. Strategier och genomförandeåtgärder bör utformas i största möjliga samförstånd med det organiserade civila samhället, arbetsmarknadens parter, nationella institutioner

och EU-institutionerna i samband med det årliga europeiska forum som kommissionen föreslår.

17.6. Inför det första europeiska forumet om turism, som arrangeras i Bryssel i december 2002, är det enligt kommittén nödvändigt att

- a) tillfälligt förstärka de personalresurser och ekonomiska resurser som kommissionens avdelning för turism förfogar över, i avvaktan på utformningen av en mer omfattande turistpolitik på EU-nivå,
- b) att upprätta ett europeiskt nätverk av informationskontor och turistrådgivning (PICT),
- c) att inrätta en expertgrupp som skall utveckla och samordna tillämpningen av kvalitetsstadgan för europeiska turistmål.

Bryssel den 18 september 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: Biovetenskap och bioteknik – En strategi för Europa”

(2003/C 61/04)

Den 25 januari 2002 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 11 september 2002. Föredragande var Adrien Bedossa.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 28 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för och en nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Som uppföljning av samrådsdokumentet om den strategiska visionen för biovetenskap och bioteknik, som EESK angav ett yttrande om den 20 februari 2002⁽¹⁾, har kommissionen översänt en definition av denna strategi till EU-institutionerna.

1.2. EESK välkomnar detta initiativ och konstaterar att strategin åtföljs av en handlingsplan som är väl underbyggd, precis och dynamisk och som visar prov på viljestyrka.

1.3. EESK konstaterar att kommissionen stöder sig på ett omfattande samråd i enlighet med reglerna för goda styresformer. Avsikten med detta är att närma EU:s institutioner till det organiserade civila samhället, icke-statliga organisationer och alla andra aktörer på området för biovetenskap

⁽¹⁾ EGT C 94, 18.4.2002.

(berörda branscher i den offentliga och privata sektorn, institutioner samt nationella och europeiska organisationer).

1.4. Kommittén ansluter sig till kommissionens bedömning att en analys av denna strategi självklart inte är lätt att göra, eftersom utmaningarna är så många och måste studeras en och en för att det skall vara möjligt att formulera några slutsatser.

1.4.1. Meddelandet kännetecknas av en synnerligen bred synvinkel, vilket är motiverat för att man i tillräcklig mån skall kunna samla alla aktörer kring fördelarna snarare än nackdelarna och för att samtliga aktörer skall kunna delta i arbetet med att fastställa vilka åtgärder som bör vidtas genast och vilka som ännu bör diskuteras och finslipas. En sådan övergripande metod är den enda möjliga i denna fråga.

1.4.2. De politiska instanserna måste dock fatta de slutgiltiga besluten för att man skall kunna göra framtidsbedömningar och fatta de strategiska beslut som krävs.

1.4.3. EESK understryker att det är nödvändigt och angeläget att utarbeta ett styrsystem för biovetenskap och bioteknik som integreras i ett mer övergripande demokratiskt styressätt i EU. Denna struktur måste under alla omständigheter vara förenlig med det europeiska forskningsarvet och vara tydligt acceptabel för det europeiska samhället.

1.5. Bioteknikens utmaningar rör kvaliteten på forskningen inom biovetenskap i olika EU-länder och förmågan att leva upp till samhällets aktuella förväntningar. I samband med detta kan man nämna effektiviteten i innovationsprocessen (dvs. vid övergången från upptäckt till utformningen av konkreta tillämpningar och de problem som detta innebär), de offentliga myndigheternas roll när det gäller att främja utvecklingen inom biovetenskap och bioteknik samt slutligen situationen inom den kringliggande verksamheten, vars roll är väsentlig för utvecklingen av "nyttig" forskning. Till "nyttig" forskning kan man räkna läkemedelsindustrin (när det gäller hälsovård) och livsmedelsindustrin (när det gäller genetiskt modifierade organismer). Lagstiftningen bör anpassas, framför allt när det gäller att fastställa hur experiment skall genomföras och vilka produkter som får saluföras å ena sidan och när det gäller att värna om den industriella äganderätten (som en del av immaterialrätten) å andra sidan. Ytterligare en fråga gäller i hur stor utsträckning allmänheten skall informeras om, engageras i och förmås att godta nya framsteg samt hur man skall ställa sig till de etiska begränsningar som är oundvikliga i vårt samhälle.

1.6. EU hamnade på efterkälken under 1980-talet men eftersträvar i dag med viss framgång att ta igen de andra ländernas försprång. Länder med ökad forskningsverksamhet eller länder i omvandling berörs också i grunden, vid sidan av rikare länder, oberoende av om det gäller hälsa eller jordbruk.

Dessa länder (t.ex. Kina och Australien) intar dock för närvarande en blygsam ställning på detta område. Denna klyfta bör beaktas, eftersom den utgör en ny form av ojämlikhet i fråga om "rätten till liv".

1.7. I fråga om bioteknik gäller samma villkor som för all övrig spjutspetsteknik, vetenskaplig och industriell utveckling samt marknaderna, nämligen att det gäller att agera globalt. Därför är det naturligt att nya rättsliga normer utvecklas parallellt med detta, särskilt på europeisk nivå, inom två områden som gör det möjligt att reglera experimentell forskning och kliniska försök i medicinskt syfte samt immaterialrätten, inklusive den svåra frågan om huruvida levande material skall kunna patenteras.

1.8. I ett tidigt skede tog en särskild diskussion form i fråga om etiska problem i anslutning till framstegen inom biologi och bioteknik, framför allt på initiativ av forskarna själva. Denna diskussion har från början varit världsomspännande, men har visat på ganska stora skillnader i uppfattning mellan EU och USA.

1.9. Biotekniken leder till en teknisk revolution, vars ekonomiska följder präglar samhället genom följande:

- Det är nödvändigt att tillåta fri forskning endast inom fastställda ramar.
- Det krävs tvärvetenskaplig utbildning och fortbildning.
- Byråkratin avseende forskning och utveckling måste minska.

2. Allmänna kommentarer

2.1. EESK noterar att kommissionen ingående beskriver de problem som uppstår till följd av behovet av en reell, användbar och effektiv strategi, för att man skall kunna anpassa sig till denna tekniska omvälvning, vilket kräver politiskt agerande.

2.1.1. Konsekvenserna är så långtgående och omfattande att en politisk lösning är nödvändig.

- De nya vetenskapsgrenarna och tillämpningen av dessa utgör en gemenskap kunskapsbas.
- Möjligheterna att tillämpa denna kunskapsbas kan vara omvälvande för våra samhällen och ekonomier och omfattar mycket mer än odlingen av genetiskt modifierade organismer (GMO).

— Dessa vetenskapsgrenar ger hopp om vi skall kunna uppnå de mål som fastställdes i Lissabon om att göra EU:s ekonomi till en ledande kunskapsekonomi i den form som rådet fastslog vid sitt toppmöte i Stockholm.

2.2. EU verkar dock tveka.

2.2.1. Det är svårt att få allmänheten att godkänna dessa vetenskapsgrenar, och därför måste EU utforma en ansvarsfull politik i ett världsomfattande framtidsperspektiv. EU måste inta en ledande ställning. Unionens röst kan endast bli hörd om EU blir en inflytelserik aktör på detta område.

2.3. Kommissionen konstaterar att ansvaret är spritt mellan många parter. Respekten för subsidiaritetsprincipen bör dock inte hindra europeerna från att samarbeta för ett gemensamt mål. EESK delar denna åsikt.

2.4. De tre strategiska prioriteringar som föreslås av kommissionen bör göra det möjligt att utforma en hållbar och ansvarsfull politik.

— Biovetenskapens möjligheter bör innebära att mänskliga, industriella och finansiella resurser mobiliseras, i syfte att förbättra konkurrenskraften.

— Ett brett stöd från en välinformerad och upplyst allmänhet är av avgörande betydelse, och man måste ta fasta på olika etiska och samhälleliga aspekter och överväganden.

— EU står nu inför denna verklighet och måste kunna hitta lämpliga lösningar för sitt eget bästa. Kommissionen föreslår därför en integrerad strategi med en konkret och realistisk handlingsplan som bygger på rekommendationer som tagits fram med beaktande av subsidiaritetsprincipen. EESK konstaterar att det är glädjande att kommissionen intar denna positiva ståndpunkt.

2.5. Nya lösningar på reella problem föreslås på följande områden:

— Hälsovård.

— Livsmedelssektorn.

— Odling i andra syften än livsmedelsproduktion.

— Förbättrad miljö.

2.6. Om biovetenskapens och bioteknikens möjligheter utnyttjas, kommer säkerligen en ny ekonomisk dimension att uppstå som ger upphov till välstånd och kvalificerade arbetstillfällen.

2.6.1. Därför anser EESK

— att kunskapsbasen måste bemästras och att de nya kunskaperna måste spridas och tillämpas,

— att man inom ramen för en effektiv och nyskapande forskning garanterar och återställer EU:s roll som pådrivande kraft på detta område och att EU satsar på de nya möjligheter som erbjuds tack vare tvärvetenskaplig forskning, eftersom biotekniken skapar möjligheter till nya metoder inom alla dessa områden,

— att forskningen bör grunda sig på medborgarnas behov men även på samhälleligt samförstånd,

— att tillämpningen av vetenskapen är väsentlig; för att dessa nya möjligheter skall kunna tas tillvara krävs incitament som inriktas på hela forsknings- och innovationsprocessen. Små och medelstora företag är mycket utsatta.

2.6.2. Därför pekar kommissionen på en rad problem som måste lösas:

— Bristen på specialutbildad personal.

— Nödvändigheten att undanröja alla hinder.

2.6.3. Tre huvudåtgärder planeras:

— Resursbasen skall förstärkas (i fråga om personal och finansiella resurser) inom denna kunskapsbaserade industri.

— Nätverk skall skapas mellan biotekniska centra i Europa.

— Offentliga myndigheter måste agera aktivt.

2.7. Hanteringen av biovetenskap

2.7.1. EESK godkänner i huvudsak de villkor som kommissionen beskriver. Den tekniska omvälvningen kräver följande:

— Ett starkt stöd till en öppen och strukturerad rådfrågning och dialog i samhället.

— Utvecklingen av dessa vetenskapsområden måste ske i samklang med etiska värden och samhälleliga mål och väga fördelar mot nackdelar med utgångspunkt i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

— Alla val måste träffas med full sakkunskap och ge konsumenterna och företagen möjlighet att välja fritt. Den nya ramlagstiftningen för GMO som tillämpas från oktober 2002 torde leda till att man kommer till rätta med den nuvarande handlingsförlamningen när det gäller att godkänna nya produkter.

— Alla aktörer bör vidta nödvändiga åtgärder för att skapa förtroende och underkasta sig en regelmässig tillsyn som grundas på vetenskapliga fakta.

2.7.2. På denna punkt ser EESK positivt på kommissionens ståndpunkt. Skydd genom patentering är det enda effektiva sättet att skapa incitament för forskning och utveckling och är av central betydelse när det gäller att skydda investeringar.

2.7.3. Kommissionen presenterar fyra principer som syftar till att samordna de strategiska målen för den lagstiftning som påverkar det biovetenskapliga området:

- Riskhantering och produktgodkännande.
- Skydd av den inre marknaden.
- Proportionalitet och konsumenternas valmöjligheter.
- Förutsägbarhet, modernisering och konsekvensbedömning.

2.8. EU i världen

2.8.1. Kommissionen lägger fram en beskrivning av sitt internationella samarbetsprogram som syftar till att bemöta den internationella mångfalden. EESK håller med om att öppna multilaterala handelssystem som följer vissa regler skall införas. I denna fråga har EU sedan en lång tillbaka positiva erfarenheter, särskilt inom ramen för OECD och Codex Alimentarius. EU:s roll och effektiviteten i unionens deltagande bör förstärkas.

2.8.2. EESK ser positivt på att kommissionen anser att EU har särskilda skyldigheter gentemot utvecklingsländerna när det gäller att tillgodose dessa länders omedelbara behov och att ställa kapacitet till förfogande för dem.

2.8.2.1. Därför förtjänas följande att framhålla:

- EU bör stödja framförhandlade multilaterala ramar.
- EU bör bidra till tekniskt bistånd, kapacitetsuppbyggnad och överföring av teknik.
- EU bör uppmuntra till rättvisa och balanserade partnerskap mellan nord och syd.
- I likhet med kommissionen anser EESK att det splittrade ansvaret måste åtgärdas genom att man eftersträvar en gemensam strategi som grundar sig på samarbete.

2.8.2.2. Detta bör ta sig uttryck i

- en uppföljning av framstegen,
- överensstämmelse mellan gemenskapens politikområden,
- samordning och anpassning av verksamheten, och framför allt
- uppmärksamhet som leder till vaksamhet och politisk drivkraft.

2.8.2.3. EESK stöder kommissionens förslag om att inrätta ett permanent forum, om möjligt för alla huvudintressenter. Kommittén vill även bidra till forumets verksamhet.

2.9. Handlingsplan

2.9.1. Efter en beskrivning av problemen som kännetecknar denna strategi för biovetenskap och bioteknik lägger kommissionen fram sin handlingsplan i trettio punkter, åtaganden och nödvändiga åtgärder för att genomföra strategin och se till att de fastställda målen uppnås. EESK anser det vara intressant att varje åtgärd omfattas av

- en detaljerad beskrivning,
- en förteckning över berörda aktörer,
- en exakt eller ungefärlig tidsplan.

2.9.2. Kommissionens aktiva inriktning är anmärkningsvärd, i synnerhet som subsidiaritetsprincipen beaktas i handlingsplanen.

3. Särskilda kommentarer

EESK ställer sig således positiv till denna strategiska plan. Beskrivningen av planen gör det möjligt att bedöma projektets omfattning. EESK anser dock att vissa punkter inte har preciserats i tillräcklig utsträckning:

3.1. Biovetenskaplig forskning

3.1.1. Inom biologins delområden intar den offentliga forskningen en avgörande plats. Denna forskning äger rum inom

- stora offentliga vetenskapliga eller tekniska inrättningar,
- stora sammanslutningar som finansieras av omfattande privata medel, och
- företag – oftast läkemedelsföretag, utsädesproducenter och agrokemiska företag.

3.1.2. Kunskapen ökar i allt snabbare takt och de tekniska framstegen skall omsättas allt snabbare i praktiken. Detta innebär att näringslivet i allt högre grad måste engagera sig i forskning i kringliggande verksamhet, som inte nödvändigtvis förläggs till EU.

3.1.3. För att man skall kunna uppnå kommissionens mål bör man ta fasta på bioteknikens utveckling i framför allt USA, även om det inte är möjligt att direkt överföra metoderna till EU. Det gäller att främja biotekniken genom tydliga incitament och bättre samordning mellan aktörerna i EU.

Följande åtgärder är nödvändiga:

- Att stimulera den biovetenskapliga forskningen, särskilt i fråga om genetiska tillämpningar,
- Att skapa ett starkare kopplingar mellan forskning och innovation genom att skapa rättsliga och ekonomiska och även psykologiska förutsättningar som underlättar en snabb övergång från rön till innovativ tillämpning,
- Att förstärka industrins engagemang i den kringliggande verksamheten, såväl genom utvidgat forskningssamarbete med utomstående laboratorier som genom ökat samarbete med "biotech"-branschen,
- Att ge EU möjlighet att befästa sin ställning, dvs. uppmantra till utveckling av bioteknik utan alltför stor inblandning, att undanröja hindrande regler och tungrodd förvaltning som stoppar eller bromsar initiativ, att eftersträva samstämmighet inom industrin, men framför allt att komma överens om en politik som är enhetlig, dynamisk och kontinuerlig.

3.2. Utmaningar i fråga om etik och acceptans

3.2.1. Biotekniken präglas av viktiga och svåra etiska frågor.

3.2.1.1. Dessa etiska frågor hänger framför allt samman med själva innehållet i den genetiska forskningen och dess tillämpning, särskilt när det gäller människors hälsa. Det är fråga om levande material, vårt genetiska arv som klarläggs allt mer i all sin rikedom, komplexitet och potential samt i fråga om de anlag som det genetiska arvet innehåller. Detta öppnar möjligheter till medicinska tillämpningar, t.ex. inom kognitiva vetenskaper, som är ett nästan outtömligt område.

3.2.2. Tack vare rönen under de senaste årtiondena får vi tillgång till ny kunskap och nya tillämpningar i en ständigt

ökande takt – vilket kan liknas vid en kapplöpning mot en fullständig kartläggning av det mänskliga genomet och kunskaper om mänskliga proteom.

3.2.3. De olika etiska principerna går utanför biotekniken och ibland även utanför själva bioetiken. De berör erkända eller underliggande värden i olika samhällen. Det är vanligt att skilja mellan det västeuropeiska Kant-inspirerade, normativa samhället, som alltid för fram tanken på allmängiltigheten hos människan och den anglosaxiska världens mer nyttoinriktade princip, som undviker att uppställa principer i förväg och i stället eftersträvar en bedömning av det etiskt godtagbara i en handling då någon av dess konkreta återverkningar kan studeras. Denna hierarkiska skillnad i värderingar är ett exempel på varför USA:s regering och den amerikanska opinionen motarbetar en särskild lagstiftning för bioteknik.

3.2.4. Även inom EU kan man konstatera stora skillnader i etiska gränser, vilket beror på historiska omständigheter:

- I de framtida etiska debatterna om bioteknik kommer man att inbegripa några länder vilkas ståndpunkter hittills varit relativt okända men som måste beaktas, eftersom dessa länder berörs, t.ex. Kina och Indien.
- Den etiska debatten har samtidigt blivit allt mer oundviklig och svårare genom den allt snabbare vetenskapliga och ekonomiska konkurrensen. Detta gäller såväl etiken i fråga om vetenskaplig kommunikation som etiken i samband med experiment. Ett stort antal tillkännagivanden om "framsteg" inom kloning utgör sedan Dollys tillkomst ett nödalarm för förstärkta etiska överväganden.

3.3. Genteknik, miljö och allmänhetens uppfattning

3.3.1. Man kan med rätta fråga sig varför gentekniken ger upphov till så många frågor, medan det klassiska urvalet aldrig har lett till några reaktioner. Detta fenomen kan förklaras genom genteknikens särdrag. Gentekniken ger möjlighet till att arbeta snabbt och överskrida gränserna mellan olika arter och innebär därmed en större risk för snedvridning av ekosystemet. För andra är miljöproblemen endast en förevändning. Kritikerna anser det befogat att förkasta GMO utan att lyfta fram de verkliga skälen till detta, oberoende av om de är etiska, religiösa eller ideologiska.

3.3.2. Konsumenterna fäster i allt högre grad vikt vid frågan om miljöskydd. De intresserar sig inte längre endast för livsmedlens kvalitet och pris, utan även för produktionsmetoder och produktionssättets återverkningar på miljön. I och med BSE-krisen blev konsumenterna plötsligt medvetna om

att jordbruket kan anpassa sig till industrins förväntningar. De har förlorat tron på vetenskapen och tillmäter riskfaktorn en större betydelse. De kräver garantier.

3.3.3. Problemet ligger i att fastställa gränsen mellan de garantier som konsumenterna rättmätigt kan kräva och de garantier som forskarna inte förmår erbjuda dem. Vetenskapens framsteg innebär risker som är svåra att bedöma. Samhället ger sitt godkännande då tekniken är av särskilt intresse. I sådana fall talar man om "acceptabla risker".

3.3.4. I fråga om genteknik för växter och djur har sambandet mellan fördelar och risker inte blivit klarlagt. Här döljer sig svaret på varför debatten är så invecklad.

3.3.5. Det ter sig nödvändigt att kräva en social utvärdering av förhållandet mellan fördelar och risker i fråga om varje enskild GMO. På så vis kunde man på ett reellt sätt motivera förekomsten av dessa för medborgarna och därmed underlätta att de godtas.

3.4. Utbildning

3.4.1. Kommissionens strategi verkar dock inte i tillräcklig grad beakta det omedelbara behovet av att öka samtliga européers kunskap om dessa rön, särskilt när det gäller unga. Hela utbildningssystemet bör beakta dessa krav.

3.4.2. Som EESK redan påpekade i sitt yttrande om "Meddelande från kommissionen: Mot en strategisk vision för biovetenskap och bioteknik – samrådsdokument" ⁽¹⁾, uppmanar kommittén kommissionen att

- utveckla pilotprojekt på utbildningsområdet för att EU-medborgarna skall få kunskap om framstegen inom biovetenskapen och biotekniken,
- utarbeta en plan som upptar olika integrerade politikområden i gemenskapen, särskilt följande:
 - Läroplanerna måste ge större utrymme åt biovetenskapen och biotekniken.
 - Insatser måste göras för att undanröja de hinder som hindrar EU-medborgarna att inhämta denna kunskap.

4. EESK:s förslag

4.1. Kommissionens meddelande ter sig visserligen välavvägt och väl underbyggt, och handlingsplanen är väl utformad, ambitiös och konkret, men på sina ställen har vissa principer

och målsättningar framställts alltför otydligt med hänsyn till målsättningen, som är synnerligen viktig för EU och synnerligen känslig för allmänheten, särskilt till följd av de frågor och starka känslor som väckts i samtliga EU-länder och i alla befolkningsgrupper.

4.2. EESK begär att två övergripande principer skall genomgå alla detaljerade svar och att en kodifiering inleds på detta område:

4.2.1. Förebyggande åtgärder och försiktighetsprincipen ⁽²⁾

4.2.1.1. Försiktighetsprincipen bör tillämpas under alla omständigheter, även på området för biologisk kontroll. Principen bör tillämpas i alla skeden. Svårigheten med detta ligger i att principen måste godkännas på ett enhetligt sätt av alla länder i världen och att den måste genomföras på samma sätt överallt. Det är uppenbart att detta inte är fallet i dag. EU bör förespråka en internationell konferens i syfte att kodifiera tillämpningen.

4.2.2. A n s v a r

4.2.2.1. Denna princip (skador/olägenheter) bör tas upp på ett lämpligt sätt i "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador" ⁽³⁾.

4.2.3. EESK vill att den föreslagna handlingsplanen skall utökas med följande särskilt viktiga punkter:

4.2.3.1. Utbildning och ökad medvetenhet bland unga européer på dessa vetenskapsområden genom ett ramprogram och särskild finansiering.

4.2.3.2. Ansvarsfördelningen måste fastställas på ett mer exakt sätt för varje aktör och omfatta följande:

- Gemenskapsinstitutionernas ansvar.
- Medlemsstaternas ansvar med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen. Myndigheterna måste ta sitt ansvar både innan de fattar beslut och när besluten har fattats.
- Ansvaret för de sakkunniga eller expertgrupper som ger råd i beslutsprocessen.

⁽¹⁾ EGT C 94, 18.4.2002.

⁽²⁾ EGT C 268, 19.9.2000.

⁽³⁾ KOM(2002) 17 slutlig.

4.2.3.3. Information som gör det möjligt att välja:

- Alla delar inom forskningen bör kännetecknas av insyn.
- Samtliga produkter skall märkas med tydlig och lättbegriplig information om produktens ursprung.
- Den lagstadgade märkningen bör genomföras i praktiken.
- Gemenskapens lagstiftning bör kompletteras med bestämmelser avseende utsäde och livsmedel som innehåller GMO och som skall användas som djurfoder.
- Märkning av halvfabrikat.
- Konsumenternas förväntningar bör lyftas fram internationellt, genom att man kräver kriterier i fråga om sambandet mellan kostnader och fördelar vid alla förhandlingar.

4.2.3.4. Starta en kontinuerlig debatt för att

- utvärdera och bedöma de vetenskapliga framstegen på ett lämpligt sätt,
- införa en kommunikationsstrategi för att göra EU:s politik mer samstämmig och begriplig; strategin bör genomföras och breddas kontinuerligt, särskilt genom att utbilda unga och öka deras medvetenhet,
- denna information skall vara opartisk och de offentliga myndigheterna måste garantera en mångsidig debatt.

4.2.3.5. Principen om delat ansvar bör framhållas i alla skeden.

- Utvecklingsländerna är tyvärr snarare åskådare än aktörer. Denna situation är särskilt oacceptabel eftersom livsmedelsförsörjningen inte är säkrad i dessa länder och eftersom det finns stora medicinska behov och miljöproblem.
- EU bör införa solidaritet som ett grundläggande kriterium: solidaritet mellan rika och fattiga länder, solidaritet i fråga om miljöskydd som är ett gemensamt ansvar, solidaritet i fråga om ökade offentliga resurser för att bekämpa fattigdom och solidaritet för att uppnå självförsörjning i fråga om livsmedel.

4.3. Gemenskapspatent

4.3.1. Den snabba vetenskapliga och tekniska utvecklingen samt den utbredda forskningen bidrar till att den industriella äganderätten förändras, eftersom den klassiska kritiken åtföljs av betänkligheter i fråga om upptäckternas karaktär eller om huruvida det är etiskt riktigt eller inte att patentera ett rön.

4.3.1.1. Äganderätten är av internationellt intresse för att en upptäckt skall kunna skyddas så effektivt som möjligt. Avtalen om immaterialrätt inom handeln fastställer en rad regler, av vilka en del uttryckligen gäller bioteknik.

4.3.2. Förutom det världsomfattande systemet inom den internationella organisationen för immaterialrätt (WIPO – World Intellectual Property Organization) finns det även en europeisk patentbyrå (EPO), som dock bara tillhandahåller ett gemensamt förfarande för patentansökan medan tillämpningsförfarandena följer nationell rätt.

4.3.2.1. Det är alltså angeläget att snarast möjligt införa ett gemenskapspatent.

4.3.3. Den väsentliga skillnaden mellan amerikansk och europeisk patenträtt är att endast den första "uppfinnaren" har rätt till patent i USA och inte den person som först ansöker om patent.

5. Slutsats

5.1. EU måste inta en ledande ställning. Unionens röst kan endast bli hörd om EU blir en inflytelserik aktör på bioteknikens område. Det är angeläget att man i EU i högre grad blir medveten om konkurrenskraft, tillväxt och skapande av arbetstillfällen. Det behövs alltså en stark och kontinuerlig samarbetsvilja mellan de olika aktörerna samt en gemensam strategi och gemensamma instrument, framför allt ett gemenskapspatent. Innovationen ställer utan tvivel krav på nya dynamiska, konstruktiva och övergripande lösningar för att det skall vara möjligt att följa med i den snabba utvecklingen och för att vetenskapen skall kunna påbörjas på nya forskningsområden. EU måste visa prov på större fantasi än tidigare och satsa mer på att stimulera och underlätta forskning och utveckling. EU:s ställning inom biotekniken kräver större handlingskraft och uthållighet.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd mot subventioner av och illojal prissättning av flyglinjer från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen"

(KOM(2002) 110 slutlig – 2002/0067 (COD))

(2003/C 61/05)

Den 3 april 2002 beslutade rådet i enlighet med artikel 85.2 i EG-fördraget att 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 2 september 2002. Föredragande var Bo Green.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 130 röster för och 4 nedlagda röster.

1. Bakgrund

1.1. Kommissionen konstaterar i sin motivering till förslaget att gemenskapens flygbolag står inför en svår utmaning: att konkurrera med flygbolag från tredje land som får generösa subventioner medan gemenskapens flygindustri lyder under stränga regler om statligt stöd⁽¹⁾.

1.2. I sitt yttrande om kommissionens meddelande av den 20 maj 1999 stöder kommittén intentionen att stärka de europeiska flygbolagens konkurrenskraft, framför allt gentemot de nordamerikanska flygbolagen, och att motverka deras strukturella handikapp⁽²⁾. Kommittén välkomnar även att övergångsperioden med tillstånd för statligt stöd löpt ut. Statligt stöd bör därför inte längre tillåtas.

1.3. I det yttrandet hävdade kommittén att en harmonisering av den europeiska och den nordamerikanska konkurrenspolitiken är nödvändig och uttalar sig positivt om kommissionens strävanden att uppnå ett "Open-skies"-avtal mellan EU och USA.

1.4. I kommissionens meddelande om konsekvenserna för trafikflyget av attentaten i USA⁽³⁾ sågs bland annat att USA:s

kongress den 21 september antog en rad krisåtgärder, för vilka kostnaderna kunde komma att uppgå till 18 miljarder dollar. Kommissionens avsikt är att undersöka om dessa åtgärder för att stödja de amerikanska flygbolagen kan påverka de marknader där det råder hård konkurrens mellan de amerikanska och europeiska bolagen, dvs. främst på de transatlantiska linjerna.

1.5. Av meddelandet framgår även att man inte kan bedöma om stödet till de amerikanska flygbolagen orsakat en snedvriden konkurrens, eftersom det saknas en konventionell ram för förbindelserna mellan gemenskapen och USA. Kommissionen förbehåller sig rätten att om så behövs lägga fram förslag om att ersätta gemenskapens flygbolag för de skador som kan uppkomma, och kommer också att tillsammans med USA lägga fram förslag om förhållningsregler.

1.6. En slutsats i meddelandet är att kommissionen då det gäller förbindelserna med tredje land förbehåller sig rätten att lägga fram förslag om att gemenskapens flygbolag skall ersättas för de skador som kan uppkomma om stöd i tredje land leder till orimliga fördelar på bekostnad av konkurrenterna i EU.

1.7. Utgångspunkten för förslaget är att vissa icke-medlemsstater har instrument för att hantera sådana situationer, medan gemenskapen inte har fastställt några bestämmelser rörande illojal prissättning på luftfartsområdet. Detta har däremot gjorts på sjöfartsområdet⁽⁴⁾. De enda tillgängliga medel som

(1) Meddelande från kommissionen av den 20 maj 1999 om den inre marknaden i luftfartsnäringen (KOM(1999) 182 slutlig) och 1994 års riktlinjer om statligt stöd till flygindustrin (EGT C 350, 10.12.1994, s. 5).

(2) ESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Den europeiska luftfartsnäringen: från inre marknad till globala utmaningar" KOM(1999) 182 slutlig (EGT C 75, 15.3.2000, s. 4).

(3) Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet – Konsekvenserna för trafikflyget av attentaten i USA (KOM(2001) 574 slutlig).

(4) Rådets förordning (EEG) nr 4057/86 av den 22 december 1986 om illojal prissättning inom sjöfartssektorn (EGT L 378, 31.12.1986).

finns är bilaterala avtal som varken i fråga om täckning eller åtgärder kan erbjuda snabbt och omfattande skydd mot subventioner och illojal prissättning.

2. Kommissionens förslag

2.1. Genom det föreslagna instrumentet kan åtgärder vidtas mot subventionerade eller illojalt prissatta och skadliga lufttrafiktjänster som tillhandahålls av flygbolag i tredje land på vissa rutter till och från gemenskapen. Instrumentet innehåller regler om innehåll och förfaranden, men inga krav på EG att underskrida de beprövade normer som tillämpas för varor ⁽¹⁾.

2.2. I förslaget används samma definition av subventioner som i WTO-avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder. Subventioner som snedvrider handeln och som beviljats av regeringar i tredje länder, dvs. stöd riktade till vissa företag eller sektorer samt exportstöd, är otillåtna (allmänt tillgängligt stöd, t.ex. till samtliga tjänsteleverantörer, och då även flygbolag, anses inte vara snedvridande). I förslaget används vidare WTO-definitionen av "illojal prissättning", dvs. att man tar ut biljettpriser som ligger under de priser som etablerade och representativa flygbolag tar ut (eller, om den informationen inte är tillgänglig, under den framräknade avgiften, dvs. kostnaderna plus vinsten för motsvarande jämförbara flygbolag), men definitionen begränsas till sådan praxis som tillämpas av statskontrollerade flygbolag.

2.3. Förslaget innehåller samma delar som en undersökning av handel på varuområdet, men på ett förenklat och mindre bindande sätt. En undersökning skulle omfatta följande:

- Subventioner från en viss regering till utländska flygbolag eller illojal priskonkurrens från används av vissa statskontrollerade utländska flygbolag.
- Vissa rutter där gemenskapens luftfartsindustri står inför problem.

2.4. I utkastet införs en definition av "samma typ av lufttrafiktjänster" som dock är mindre restriktiv än för handeln med varor. EG-flygbolagen skulle vara tvungna att flyga på

samma eller nästan samma rutter som utländska flygbolag, men det finns inga begränsningar i fråga om den typ av tjänst som erbjuds.

2.5. Gemenskapen har rätt att få ett förfarande inlett om ett rimligt underbyggt klagomål görs på branschens vägnar. Dessutom kan kommissionen på eget initiativ inleda en undersökning om det finns tillräckliga bevis.

2.6. Ett undersökningsförfarande inleds genom att ett meddelande om detta offentliggörs i EGT, och utländska flygbolag och andra intressenter har rätt att höras. I samband med detta kan man dra slutsatser om bristande samarbete.

2.7. Medlemsstaterna kommer att rådfrågas i varje fas av förfarandet genom en kommitté som inrättats i enlighet med det rådgivningsförfarande som avses i rådets beslut nr 468/1999/EG av den 28 juni 1999 ⁽²⁾. Europaparlamentets kontrollrätt ("droit de regard") garanteras också i enlighet med artikel 8 i det beslutet.

2.8. Åtgärder (avgifter, åtaganden eller andra lämpliga åtgärder, t.ex. begränsningar av rätten att landa) kommer att vidtas separat för varje flygbolag. Nivån på åtgärden kommer att begränsas till stödets storlek i förhållande till i vilken utsträckning mottagaren gynnas (eller skillnaden mellan det biljettpris ett statskontrollerat utländskt bolag tar ut och den "normala avgiften") eller, beroende på vilket som är lägst, till en nivå som är tillräcklig för att undanröja skadan. Tillfälliga åtgärder gäller i sex månader. Åtgärder kan också komma att granskas. I likhet med varuområdet finns det inga regler för hur avgifter tas ut. I praktiken kan de myndigheter i medlemsstaten som tar ut "flygplatskatten" även ta ut den här avgiften. Avgifter som tas ut kommer att återföras till gemenskapsbudgeten i enlighet med de bestämmelser som tillämpas inom Europeiska unionen för gottgörande och utjämningsbara avgifter.

2.9. Förslaget ersätter dock inte flygtransportavtal med tredje land i de fall där dessa kan användas för att på ett effektivt sätt ta itu med snedvridningen. I de fall det finns ett rättsligt instrument som ger utrymme för att man skall kunna vidta tillfredsställande åtgärder, kommer följaktligen det instrumentet att gälla framför den här förordningen ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 2026/97 av den 6 oktober 1997 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen (EGT L 288, 21.10.1997).

⁽²⁾ EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

⁽³⁾ I den danska språkversionen använder man den felaktiga formuleringen "avtal med flygbolag från tredje land".

3. Allmänna kommentarer

3.1. ESK anser att det är viktigt att de europeiska flygbolagen blir konkurrenskraftigare, framför allt gentemot de nordamerikanska flygbolagen. Instrument som skyddar gemenskapens flygnäring mot subventionering och illojal prissättning av flyglinjer från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen kan i detta sammanhang få stor betydelse.

3.2. ESK har även tidigare varit positiv till kommissionens insatser för att uppnå ett "Open-skies"-avtal mellan EU och USA, eftersom kommittén menar att en harmonisering av den europeiska och den nordamerikanska konkurrenspolitiken är nödvändig. Som bekant har något sådant avtal ännu inte uppnåtts, och det är osäkert när det kan komma att ske.

3.3. Det framgår inte klart hur förslaget förhåller sig till de rådfrågnings- och skiljedomsbestämmelser som ingår i de många bilaterala och folkrättsligt bindande flygtransportavtal som enskilda medlemsstater ingått med tredje land, t.ex. hur eventuella konflikter mellan förslaget och dessa bilaterala avtal skall lösas, se bl.a. artikel 307 i fördraget.

3.4. I allmänhet kan statsstöd få mycket negativa effekter på den kommersiella utvecklingen i branschen eller på området i fråga, oavsett om de stödmottagande företagen hör hemma inom eller utanför gemenskapen. ESK kan därför i princip stödja intentionerna i det föreliggande förslaget när det gäller att motverka sådana bidrag till flygbolag från regeringar i tredje land samt till statskontrollerade flygbolag i tredje land. Man bör ägna särskild uppmärksamhet åt det enorma ekonomiska stöd som beviljades vissa flygbolag efter den 11 september. Detta stöd hade många olika former: kompensation för de höjda försäkringskostnaderna, rena subventioner etc. Även om stöden inte utgör dumpning kan man fråga sig om inte avsaknaden av liknande åtgärder för EU:s flygbolag på i första hand försäkringsområdet innebär att dessa bolag på sikt kommer att försvinna. Å andra sidan bör det påpekas att sådana motåtgärder kan fungera som ett tveeggat svärd, och de måste under alla omständigheter sättas i relation till de allmänna förbindelserna med de länder mot vilka eventuella åtgärder riktas.

3.5. Dessutom är det ofta mycket svårt att konstatera entydiga skadeverkningar, särskilt när det gäller illojal prissättning.

3.6. Det kan vara värt att överväga om den kommitté som enligt artikel 12 skall bistå kommissionen inte bör använda

det rådgivande förfarande som föreslås, utan det förfarande i fråga om skyddsåtgärder som föreskrivs i artikel 6 i beslut nr 468/1999/EG, eftersom det senare garanterar större inflytande för medlemsstaterna än det förra.

3.7. Beslut om ingripande för att skydda gemenskapens intressen bör fattas på grundval av en bedömning av alla berörda parter intressen som helhet, varvid även användarnas och konsumenternas intressen bör beaktas (se förordning (EG) nr 384/96). Det finns ingen sådan konkret hänvisning till detta i förslaget⁽¹⁾.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Allmänna aspekter

4.1.1. Av kommissionens förslag framgår inte hur det förhåller sig till de bilaterala flygtransportavtal som får antas gälla ännu ett tag framöver och då fortfarande är folkrättsligt bindande.

4.1.2. Förslag

I förslaget till förordning bör det klart framgå hur detta förslag förhåller sig till medlemsländernas befogenheter i samband med folkrättsligt bindande flygtransportavtal med tredje land.

4.2. Artikel 3

4.2.1. Begreppet "normalt biljettpris" är aningen oklart. Det gäller också förslagets definition av detta.

4.2.2. Förslag

Illojal prissättning kan i stället definieras med utgångspunkt i huruvida de samlade biljettintäkterna på en bestämd rutt täcker ruttens genomsnittskostnader över en period på exempelvis sex månader. Med "genomsnittskostnader" avses i detta fall de kostnader som är knutna till driften av ruttens i fråga, men däremot inte allmänna omkostnader och skäligen förtjänst.

4.3. Artikel 12.2

4.3.1. Med tanke på att gemenskapens luftfartsmarknad är splittrad, och mot bakgrund av vad som sagts i punkt 3 ovan och av förslagets hänvisning till det rådgivande förfarandet, är

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 384/96 av den 22 december 1995 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska gemenskapen.

det värt att överväga om förfarandet i fråga om skyddsåtgärder skall användas i stället, tills de ovannämnda hindren har undanröjts. Det rådgivande förfarandet kan dock som regel genomföras snabbare, vilket kan ha betydelse på detta område.

4.3.2. Förslag

Det bör övervägas om den kommitté som enligt artikel 12 skall bistå kommissionen i stället för det föreslagna rådgivningsförfarandet bör använda det förfarande i fråga om

skyddsåtgärder som föreskrivs i artikel 6 i beslut nr 468/1999/EG.

5. Slutsats

5.1. EESK kan i princip stödja detta förslag till förordning.

5.2. I förslaget bör det klargöras hur de nya bestämmelserna skall fungera i överensstämmelse med befintliga bilaterala och folkrättsligt bindande flygtransportavtal mellan medlemsländerna och tredje land.

Bryssel den 2 september 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 276/1999/EG om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll på globala nät"

(KOM(2002) 152 slutlig – 2002/0071 COD)

(2003/C 61/06)

Den 12 april 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 153 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 2 september 2002. Föredragande: Ann Davison.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 132 röster för och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har gett särskild prioritet åt ungdomspolitiken⁽¹⁾ och anser att

denna hållning bör återspeglas i EU generellt. Det finns ett brådskande behov av en övergripande samordnad politik på EU-nivå rörande frågor om barns villkor.

(1) Några exempel: Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Kampen mot sexuellt utnyttjande av barn och sexturism", EGT C 284, 14.9.1998 och Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "En europeisk barnkulturpolitik", CES 250/1996.

1.2. I ett flertal av sina yttranden hänvisar EESK till behovet av skydd av barn på Internet i synnerhet. Dessa yttranden har delvis legat till grund för EU:s handlingsplan för ett säkert Internet som innehåller många av EESK:s förslag. Det första av dessa yttranden utarbetades 1997 med Jocelyn Barrow som

föredragande⁽¹⁾ och det senaste "Ett program för skydd av barn på Internet", som antogs i november 2001⁽²⁾, blev ett av EESK:s mest uppmärksammade yttranden och nådde ca 20 miljoner konsument genom massmedia på nationell och regional nivå. Detta visar att det hos allmänheten finns ett starkt stöd för kommitténs ståndpunkt att det är angeläget att skydda barn på Internet.

1.3. I yttrandet lade kommittén fram förslag som syftade till att förstärka handlingsplanen för Internet. Kommissionen har tagit fasta på en del av dessa förslag, exempelvis om inrättande av ett EU-forum för ett säkrare Internet och åtgärder för att komma till rätta med hatfullt och rasistiskt innehåll. I detta yttrande och i yttrandet om grönboken om konsumentskydd rekommenderade kommittén att rättsliga ramar skulle fastställas för handlingsplanen för Internet, så att samtliga användare följer de välfungerande uppförandekoder och andra system som utformats inom ramen för handlingsplanen, men som för närvarande enbart tillämpas på frivillig basis och i vissa fall saknar brett stöd.

2. Vidden av problemet

2.1. Ungefär 38 % av alla hushåll i EU hade uppkoppling till Internet i slutet av år 2001 och allt fler skolor i EU får Internetanslutning. Barn får IT-undervisning i skolan och lär sig snabbt behärska det nya mediet, ofta långt före sina föräldrar. När barn använder Internet i hemmet sker det ofta utan föräldrarnas tillsyn och tyvärr har pedofiler utnyttjat anonymiteten på Internet för att få kontakt med barn, vilket i somliga fall har lett till våldtäkter. Ofta behärskar barn Internet bättre än sina föräldrar. I en ny studie från Grekland hävdar hälften av de barn som använder Internet att deras föräldrar aldrig använder Internet, och lika många säger att det inte vet hur de ska skydda sig på nätet⁽³⁾.

2.2. Av en studie om flickscouter⁽⁴⁾ som nyligen utfördes i USA framgår att 30 % hade utsatts för sexuella trakasserier när de chattat på Internet. Enbart 7 % av dessa hade berättat det

för sina föräldrar. Barnen var rädda för att de inte skulle få använda Internet igen om föräldrarna fick reda på det. Under Madrid-mötet presenterades ett motsvarande resultat enligt vilket 30 % hade utsatts för oanständiga närmanden⁽⁵⁾. En femtedel av alla irländska barn i åldern 10 till 14 år berättar att de blivit tillfrågade om telefonnummer och andra personliga uppgifter på Internet. Andelen är ännu högre för tonårsflickor⁽⁶⁾. Med tredje generationens mobiltelefoner kommer det att bli ännu lättare att komma i kontakt med barn.

2.3. Internet utnyttjas dessutom för utbyte av barnpornografi. Det förekommer uppskattningsvis en miljon pornografiska bilder av barn⁽⁷⁾ och polisen rapporterar tusentals fall där barn utnyttjas genom att bilder och filmer som de figurerar i visas på nätet. Skadligt innehåll är också lättillgängligt på Internet. Man räknar med att ca 30 % av alla besök på Internet avser pornografiska webbplatser. De flesta av flickscouterna meddelade att de försökte undvika pornografiska webbplatser, men att de ofta mottog pornografisk skräppost eller råkade hamna på pornografiska webbplatser. I den irländska undersökningen instämde åtta av tio föräldrar helt eller delvis i påståendet "Jag är orolig för att mitt barn/mina barn kan få tag på skadligt material på Internet, t.ex. webbsidor med pornografiskt material eller våldsinslag".

2.4. Också antalet rasistiska webbplatser ökar snabbt. I Tyskland, som har ett internt säkerhetskontrollsystem och en av världens strängaste lagstiftningar när det gäller rasism, uppgick antalet högerextremistiska webbsidor ändå till 330 under år 2000, vilket är ca tio gånger fler än fyra år tidigare. Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet spårade en rasistisk hemsida 1995, 600 år 1997, 1430 i januari 1999 och 2100 i juli. Sådana webbplatser kan registrera mellan 20 000 och 30 000 besökare dagligen⁽⁸⁾. Det finns bevis på att antalet rasistiska webbplatser har ökat efter den 11 september. Det finns ca 100 webbplatser som stöder självmordsbombare⁽⁸⁾.

(1) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om grönboken om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna, EGT C 287, 22.9.1997.

(2) Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Ett program för skydd av barn på Internet", EGT C 48, 21.2.2002.

(3) Den grekiska konsumentorganisationen EKATO, våren 2002.

(4) http://www.girlscouts.org/news/presrel/NetEffects_021302.pdf

(5) Europeiska konsumentdagen i Madrid den 13–15 mars 2002. <http://www.Delitosinformaticos.com>

(6) Studie om nackdelarna med Internet som lades fram för Irish Internet Advisory Board av Amarch Consulting i augusti 2001.

(7) Wellard (2001).

(8) Simon Wiesenthal Center. Se <http://www.wiesenthal.com>

2.5. Antalet webbplatser för hasardspel och besökarna på dessa har rapporterats öka i de flesta delarna av Europa⁽¹⁾. Den typiske online-hasardspelaren är ung och ogift med låg inkomst- och utbildningsnivå. En betydligt större del av dem som spelar hasard på nätet (74 %) än övriga hasardspelare befanns ha patologiska eller andra problem⁽²⁾.

2.6. Förenta staternas federala handelskommission Federal Trade Commission (FTC) har konstaterat att många spelsajter på Internet som är avsedda för barn innehåller annonser för hasardspelsajter med åldersbegränsning. Handelskommissionen besökte också mer än 100 populära webbplatser för hasardspel och fann att det var enkelt för minderåriga att få tillträde till dessa eftersom det saknades effektiva system för att blockera tillträdet. I utredningen framkom det också att ett stort antal spelsajter hade otillräckliga varningar om spelförbud för minderåriga eller varningar som var svåra att upptäcka, och att 20 procent av webbplatserna saknade varningar helt.

2.7. Det är lätt för barn att hitta våldsamma spel och videofilmer samt hatiska och rasistiska webbplatser på nätet. I en nyligen utförd undersökning uppgav nästan två femtedelar av barnen i 11–14-års åldern i Storbritannien och Österrike att de hade hittat "otäcka" sajter och två femtedelar av de engelska barnen och nästan en tredjedel av de österrikiska barnen sade sig ha hittat våldsamma sajter⁽³⁾. Vid en grundlig undersökning som gjordes i USA kom man fram till att våld i medierna gjorde barnen räddare, aggressivare och mindre känsliga.

2.8. Förekomsten av skadligt material avskräcker familjer från att skaffa Internetanslutning. Drygt en femtedel av de föräldrar som tillfrågades angav detta som det främsta skälet till att inte ha Internetanslutning i hemmet, vilket betyder att det finns ett kommersiellt intresse i att säkerställa bättre skydd av den mänskliga värdigheten. EU:s handlingsplan för ett säkrare Internet är ett led i EU:s svar på dessa problem, i likhet med Europarådets konvention om Internetrelaterad brottslighet⁽⁴⁾.

3. Sammanfattning av kommissionens förslag

3.1. Den nuvarande handlingsplanen för ett säkrare Internet löper ut den 31 december 2002. Handlingsplanen omfattar följande fyra åtgärdsområden:

(1) <http://www.netvalue.com>

(2) <http://www.nua.com/surveys>

(3) www.net-consumers.org/erica/policy/survey.htm. Se även Rådets resolution av den 25 mars 2002 om handlingsplanen eEurope 2002: tillgänglighet till offentliga webbplatser och deras innehåll, EGT C 086,10.4.2002.

(4) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/185.doc>

- *Att skapa en säkrare miljö*
 - Skapa ett europeiskt nätverk med telejourer som konsumenterna kan använda för att anmäla misstankar om barnpornografi⁽⁵⁾.
 - Uppmuntra självreglering och utveckling av etiska regler.
- *Att utveckla filtrerings- och klassificeringssystem*
 - Demonstrera fördelarna med frivilliga filtrerings- och utvärderingssystem, t.ex. IcrA⁽⁶⁾.
 - Underlätta internationella avtal om utvärderingssystem.
- *Att uppmuntra åtgärder för ökad medvetenhet*
 - Ta fram underlag för informationsåtgärder.
 - Främja genomförandet av omfattande informationsåtgärder.
- *Stödåtgärder*
 - Bedömning av rättsliga följder.
 - Samordning med liknande internationella initiativ.
 - Utvärdering av effekterna av gemenskapsåtgärder.

3.2. Kommissionen föreslår att man förlänger handlingsplanen med ytterligare två år och att verksamheten inom de olika åtgärdsområdena samordnas i större utsträckning. Handlingsplanen utökas till att även omfatta ny online-teknik, inklusive mobilt innehåll och bredband, online-spel, icke-hierarkisk filöverföring, alla typer av realtidskommunikation såsom chatt- rum och direktmeddelanden. Handlingsplanen föreslås täcka ett större spektrum av olagligt och skadligt innehåll, exempelvis rasism, våld och även innehålla åtgärder för att öka medvetenheten om frågor som rör dataskydd/skydd av privatlivet, nätverks- och datasäkerhet samt konsumentskydd. Diskussioner har inletts med kandidatländerna beträffande deras medverkan i framtiden.

(5) Anmälan kan göras till någon av följande e-postadresser: melding@stopline.at i Österrike, childfocus-net-alert.be i Belgien, redbarnet@redbarnet.dk i Danmark, contact@pointdecontact.net i Frankrike, hotline@jugendschutz.net eller hotline@fsm.de i Tyskland, report@hotline.ie i Irland, crimino@unige.it i Italien, meldpunt@meldpunt.org i Nederländerna, a.acpi@terra.es i Spanien, minor@press.rb.se i Sverige och report@iwf.org.uk i Storbritannien. Portugal har en webbplats på www.pgr.pt

(6) Internet Content Rating Association (IcrA).

3.3. Målsättningen är att göra näringslivet och regeringarna mer delaktiga i den nya handlingsplanen och sträva efter ett integrerat europeiskt nätverk kopplat till forumet för ett säkrare Internet och en internationell rundabordskonferens. Större synlighet är ett av huvudmålen. Andra mål är att upprätta en webbportal och tanken är att man skall forska vidare kring de sociologiska aspekter som är kopplade till skydd av barn på Internet.

3.4. Självregleringsmodellen skall tillämpas och utvärderas och man skall inrätta ett observationssystem för att övervaka marknadsutvecklingen på det rättsliga och tekniska området. Vid utvärderingen kommer man att ta hänsyn till konvergensutvecklingen. Filtreringssystem kommer att utvärderas och gemenskapens forsknings- och utvecklingsprogram kommer att användas.

4. Allmänna kommentarer

4.1. Kommittén ställer sig bakom den övervägande positiva bedömningen av handlingsplanen för Internet. Utökat stöd från stat och näringsliv bör gynna handlingsplanen.

4.2. Kommittén ställer sig även positiv till att kommissionen i sitt dokument tar upp behovet av lämpliga webbplatser på Internet även för barn. Om det finns mer spännande och positivt Internetinnehåll kan mediaklimatet komma att förändras successivt. Barn kan dra stora fördelar av Internet. De använder Internet för kommunikation, nöje, utbildning och för att inhämta information. En förteckning över de 20 främsta rekommenderade webbplatserna för barn på franska och tyska har nyligen utarbetats som ett led i handlingsplanen för Internet⁽¹⁾. EESK stöder kommissionens avsikt att främja barnvänliga webbplatser och uppmuntra näringslivet att tillämpa god praxis och avgränsa områden för barn. Det är viktigt att de bästa traditionerna inom radio och TV förs vidare till det nya mediet. I likhet med planer i USA skulle man kunna tänka sig att man i EU skapar ett stort "inhägnat område" för barn som kan övervakas av en kids.eu-domän. En sådan webbplats måste dock skyddas mot pedofiler, och det skulle fortfarande finnas behov av förbättrade filtrerings- och kontrollsystem på övriga delar av Internet, eftersom barn inte kan förväntas hålla sig inom ett sådant område (de

kommer åtminstone att vilja besöka museer) och eftersom man måste ta hänsyn till vuxnas åsikter om smak och anständighet.

4.3. Telejourer

4.3.1. Man kan hoppas att telejourer införs i övriga länder. EU sponsrar åtgärder för att spåra och hjälpa barn som fallit offer för missbruk på Internet. Verksamheten måste dock intensifieras, i synnerhet i de kandidatländer där skyddet av barn fortfarande är begränsat. För att kunna stärka skyddet krävs EU-riktlinjer för icke-statliga organisationer som arbetar med barn och för adoptionskontor som är verksamma över gränserna.

4.4. Självreglering

4.4.1. Kommittén är osäker på om det är tillräckligt med självreglering. Man har inte lyckats säkerställa skydd mot skadligt innehåll för barn genom självreglering, eftersom utvärderingssystemen inte har införts i stor skala, även om både Microsoft och AOL nyligen följde EESK:s råd att utöva påtryckningar på innehållsleverantörer att klassificera sitt material.

4.4.2. Kommittén betraktar Internetskydd som en konsumentfråga (Internet är en tjänst) och anser att man på så sätt kan stärka skyddet. Kommissionens grönbok om konsumentskydd skapar underlag för det. Den kan fungera som en rättslig ram för att skydda sårbara konsumenter, till exempel genom att stödja frivillig klassificering/filtrering och system på Internet som skyddar barn genom att upptäcka och ta bort skadligt innehåll, som kommittén har visat när ut till barn i stor omfattning⁽²⁾. Internetleverantörer bör vara skyldiga att skydda barn på Internet, bland annat genom olika säkerhetsmeddelanden och system för att minska barnpornografi och hindra pedofiler från att ta kontakt med barn på nätet.

Kommittén rekommenderar med andra ord en lagstiftningsram med en kompletterande uppförandekodex, dvs. samreglering snarare än självreglering.

⁽¹⁾ Se European Research into Consumer Affairs hemsida på följande adress: www.net-consumers.org/erica/policy/topsites.htm

⁽²⁾ ESK:s yttrande om "Ett program för skydd av barn på Internet", CES 1473/2001 bilaga II, s. 15. Den grekiska konsumentorganisationen (EKATO) har visat skrämmande exempel på hasardspel på Internet som barn deltagit i. Enligt undersökningen sade sig 36 % av barnen ha lurat sina föräldrar att betala med kreditkort på Internet.

4.4.3. Som kommittén framhåller i sitt yttrande om datorrelaterad brottslighet bör man även vidta strängare åtgärder för att bekämpa rasism på Internet⁽¹⁾. Amerikanska Internetleverantörer driver 90 % av alla webbplatser väl medvetna om att EU-myndigheter inte kan tvinga dem att avslöja vem som ansvarar för en viss webbplats⁽²⁾.

4.4.4. Direktivet om e-handel 2000/31/EG ålägger Internetleverantörer att vidta åtgärder för att avlägsna olagligt material eller blockera tillträdet om de får kännedom om att olagligt material förekommer på deras webbplats. Det innebär att ett företag som inhyser webbplatser på företagets datorer inte kan hållas ansvarigt för spridning av olagligt material om man inte känner till att materialet existerar. Om en Internetleverantör eller en webbvård däremot får kännedom om att viss information är olaglig måste denna information omedelbart avlägsnas eller tillträdet till webbplatsen blockeras. Direktivet om e-handel skulle ha trätt i kraft den 17 januari 2002⁽³⁾, men enbart fem medlemsstater har hittills genomfört direktivet i den nationella lagstiftningen.

4.4.4.1. Kommittén är mycket oroad över att beslut från amerikanska domstolar kommer att undergräva effekten av bestämmelserna. I Frankrike har två fall dragits inför domstol med hänvisning till avsnitt R 645-1 i den franska strafflagstiftningen som förbjuder rasistisk propaganda och försäljning av rasistiska objekt. Domstolen ålade Internetleverantörer att blockera rasistiska webbplatser. En amerikansk domstol i San José beslutade emellertid den 7 november 2001 att Internetleverantörer inte behöver följa franska domstolsbeslut. Det finns ett brådskande behov av ett internationellt avtal som föreskriver att det är lagstiftningen i användarens land som gäller.

4.4.5. Innehållsleverantörerna bör alltid registrera verkliga adresser så att polisen lättare kan spåra potentiellt suspekt material på Internet. Även om yttrandefriheten är en värdefull princip får man inte använda den som en förevändning för att tillåta brottslighet.

4.5. Filtrerings- och klassificeringssystem

4.5.1. Det finns inget filtreringssystem som kan ersätta föräldrars tillsyn, och det är för närvarande svårt att hitta något

skydd mot i synnerhet webbplatser med våldsinslag. Av undersökningar som nyligen utförts av Test Achats och medfinansierats genom EU:s handlingsplan för Internet framgår dock att filtrering förmodligen är det bästa sättet att blockera åtminstone de flesta "pornografiska webbplatser" och kommittén anser att utvecklingen av sådana filtreringssystem är en viktig prioritering⁽⁴⁾.

4.5.2. Olika typer av filtreringssystem

4.5.2.1. Svartlistade webbplatser: En förteckning över svartlistade webbplatser har utarbetats (med exempelvis oanständigt eller rasistiskt material eller våldsinslag) och barn vars föräldrar har infört detta filtreringssystem nekas tillträde till dessa webbplatser. Vissa program är baserade på förteckningar över förbjudna ord. Om dessa ord påträffas i en webbadress eller på en webbplats är det omöjligt att öppna sidan. Nackdelen med sådana förteckningar är att de måste uppdateras mycket ofta.

4.5.2.2. Omedelbar filtrering: Filtret kontrollerar ord och bilder efter hand som de hämtas hem och hindrar sidor med oönskad text eller oönskade bilder från att visas. Problemet är att en del av en sida kan visas innan filtret hittar det stötande ordet eller den stötande bilden. Dessutom kan filtret göra att det tar längre tid att öppna vissa webbplatser.

4.5.2.3. Märkning och klassificering av webbplatser: Ägare till webbplatser sätter frivilligt rubriker på sina webbplatser för att visa om webbsidan innehåller en viss typ av material (våld, nakenbilder, hasardspel, "adult", osv.). Märkningen och kategorierna har utarbetats av Icara. Filtret "läser" rubrikerna och "beslutar" om en viss bild eller text kan visas, beroende på vad föräldrarna har valt att tillåta sina barn att se. Problemet med detta system är att det bygger på att webbplatsägarna frivilligt sätter rubriker på sina webbplatser, och än så länge är det få webbplatser som har klassificerats.

4.5.2.4. Inhägnade områden: Man utarbetar förteckningar över webbplatser som är lämpliga för små barn och enbart de webbplatser som ingår i denna förteckning kan öppnas. Detta är det säkraste sättet att skydda mindre barn.

4.5.3. Många av filtreringsprogrammen kommer från USA. Det innebär att filtreringskriterierna i hög grad kan vara

(1) ESK:s yttrande om informationssamhället och datorrelaterad brottslighet, EGT C 311, 7.11.2001, s. 12.

(2) Simon Wiesenthal Centre. Se <http://www.wiesenthal.com>

(3) Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (Direktiv om elektronisk handel). EGT L 178, 17.7.2000.

(4) Resultaten finns på www.net-consumers.org/erica/policy/tafilter.htm

påverkade av amerikanska värderingar. Till exempel gäller mycket stränga kriterier för nakenbilder, men inte lika stränga för vapen och våld. Många av filtreringsprogrammen utgår i huvudsak från engelska ord. Prisskillnaderna mellan olika filtreringsprogram kan vara stora, och de dyrare programmen är inte nödvändigtvis bättre.

4.5.4. Konsumentorganisationer i Belgien, Spanien, Italien och Portugal testade nyligen 18 olika filtreringsprogram som nu finns i handeln och kom fram till att det bästa programmet kunde laddas ner gratis från nätet. I allmänhet kunde man konstatera att pornografiska webbplatser kunde filtreras bort relativt effektivt. Filtreringssystemen filtrerade inte bort harmfula webbplatser, exempelvis sådana som utifrån rubriken kunde ha gett upphov till missförstånd. Å andra sidan slapp webbsidor med vapen, våld, hatfullt innehåll, rasism, droger eller sekter relativt lätt genom filtret. Ett annat problem var att de filtreringssystem som testades i allmänhet inte kunde stå emot datakunniga barns försök att ta bort filtret. Många av programmen var dessutom relativt svåra att använda.

4.5.5. I den nya handlingsplanen bör man därför försöka inrikta sig på att förklara för konsumenterna vilka alternativ som finns på marknaden (exempelvis bör enkla råd om filtrering ges vid försäljning av datorer), förenkla systemen (på olika språk) och göra dem effektivare mot våldsinnehåll. Kommittén uppmanar än en gång alla Internetleverantörer att märka sina webbplatser, till exempel enligt Icras kriterier (Internet Content Rating Association). Som framgår av yttrandet om datorrelaterad brottslighet anser kommittén att definitionen av olagligt innehåll bör utökas till att även omfatta hatfullt och rasistiskt material och farliga webbplatser, exempelvis webbsidor med instruktioner för bombtillverkning och självmord.

4.5.6. Kommittén anser att en förutsättning för att Icrasystemet, som bygger på frivillig bedömning och klassificering av webbplatser, skall nå ut till den breda allmänheten är att regeringarna och näringslivet i långt större utsträckning stöder det. Det är av största vikt att detta sker.

4.6. Öka medvetenheten

4.6.1. Kommittén har aktivt stött de åtgärder på området som vidtagits inom ramen för handlingsplanen för ett säkrare Internet, bland annat genom sitt yttrande om ett program för skydd för barn på Internet och den hearing som kommittén anordnade för näringslivet och andra berörda parter. Vi erbjuder oss att stå som värd för ett av mötena inom ramen för forumet för ett säkrare Internet. Dessutom kommer kommittén att utnyttja sitt nätverk av gemensamma rådgiv-

ande kommittéer med många av kandidatländerna för att sprida information om initiativet. Man kommer dock inte enbart genom övervakning och lagstiftning att kunna tackla de problem som Internet ger upphov till.

4.6.2. Kommittén har vid ett flertal tillfällen noterat att ett statistiskt underlag med jämförbara uppgifter från olika delar av Europa saknas som underlag för handlingsplaner och lagstiftning. Det här området utgör inget undantag. De nya informationskampanjerna bör användas för att samla in statistik över risker för barn på Internet. EU bör till exempel ha lättillgängliga jämförbara uppgifter beträffande antalet Internetrelaterade brott mot barn. Uppgifter från telejourer ger enbart information om antalet anmälningar som gjorts om barnpornografi på nätet.

4.6.3. Näringslivet bör spela en aktiv roll i detta sammanhang, exempelvis genom att sätta upp säkerhetsmeddelanden, framför allt vid ingången till chattrum, informera om och erbjuda nerladdning av effektiva filtreringssystem⁽¹⁾, uppmantra till klassificering av webbplatser och erbjuda kontrollsystem även för barn. Man bör följa det irländska exemplet med en uppförandekod som föreskriver att kunder inte får använda Internetleverantörens tjänster för att skapa, vara värd för eller föra vidare någon form av olagligt, ärekränkande, oanständigt, stötande, vulgärt eller obscen material⁽²⁾.

4.6.4. För att informationsmeddelanden skall få största möjliga effekt kan kommissionen införliva dem i pågående program såsom e-Europe och e-Learning och även öka effekten av dem genom decentralisering. IT-undervisning för föräldrar och barn bör omfatta säkerhetsfrågor. Skolorna spelar en nyckelroll i detta sammanhang.

⁽¹⁾ Exempel på olika säkerhetstips som man kan skriva ut och sätta upp på datorn:

"Stäm aldrig träff med någon från Internet, såvida inte dina föräldrar följer med och ni träffas på en offentlig plats."

"Kom ihåg att folk kan låtsas på Internet, ingen kan se dem."

"Lämna därför inte ut personliga uppgifter som din adress, namnet på din skola, foto eller lösenord till någon. Det kan vara en bluff!"

"Om du ser något oanständigt, eller om det är någon som besvarar dig på Internet, kom ihåg att det inte är ditt fel. Tala om det för dina föräldrar."

Källa: www.net-consumers.org

⁽²⁾ Internet Service Providers of Ireland Code of Practice and Ethics, punkt 5.1.1, s. 11. Webbsidan finns på följande adress: www.iab.ie/Publications/Reports/d33.pdf

4.7. Internationellt samarbete

4.7.1. Kommittén ställer sig bakom det föreslagna internationella samarbetsprogrammet. Kommittén är dock medveten om att USA i viss mån känner sig begränsad av den amerikanska

konstitutionens första paragraf om yttrandefrihet, medan EU försöker väga detta mot säkerhetsbehov och mänsklig värdighet. EU är trots allt en tillräckligt stor marknad för att själv kunna vidta åtgärder, och detta är ett viktigt exempel på att medborgarna förväntar sig att EU skall skydda dem.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett flerårigt program för åtgärder på energiområdet: Intelligent energi för Europa (2003–2006)"

(KOM(2002) 162 slutlig/2 – 2002/0082 COD)

(2003/C 61/07)

Den 6 maj 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget 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 2 september 2002. Föredragande var Peter Morgan.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 127 röster för, 3 emot och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Kommissionen har lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett flerårigt program för åtgärder på energiområdet – Intelligent energi för Europa – för perioden 2003–2006. Programmet har en budget på 215 miljoner EUR och syftar till att genomföra strategin i grön boken om försörjningstryggheten på energiområdet, på grundval av förnybara energikällor och energibesparingar.

1.2. Förslaget är inte knutet till EU:s övriga energipolitik utan till särskilda åtgärder på områdena energieffektivitet och förnybar energi. Det är endast kopplat till EG-fördraget och inte till Euratom, och berör inte forskning och utveckling, som täcks av det sjätte ramprogrammet. Intelligent energi handlar om förbättrad energianvändning (energieffektivitet) och främjande av förnybara energikällor.

1.3. Programmets syfte är att komplettera och bidra till genomförandet av olika lagstiftningsåtgärder som gemenskapen kommit överens om på områdena energieffektivitet, förnybara energikällor och transporter, bl.a. direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el, förslag till direktiv om främjande av biobränslen för transport ⁽¹⁾, förslag till direktiv om byggnaders energiprestanda ⁽²⁾ samt förslag till direktiv om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på inre marknaden för energi ⁽³⁾.

1.4. Programmet är avsett att vara gemenskapens främsta program för icke-tekniskt stöd på energiområdet. Det är ett nytt program, men innebär också kontinuitet för åtgärderna under Altener-, SAVE- och Synergy-programmen. Genom

⁽¹⁾ KOM(2001) 547 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2001) 226 slutlig.

⁽³⁾ KOM(2002) 415 slutlig.

programmet får verksamhetsområdena förnybara energikällor och energieffektivitet ökad betydelse; samtidigt införs ett tredje och fjärde verksamhetsområde (energianvändningen inom transportsektorn och internationellt samarbete med utvecklingsländerna), och förnybara energikällor och energieffektivitet främjas. Programmet syftar också till att vidta ytterligare åtgärder för att sprida och uppmuntra goda metoder genom medvetandehöjande kampanjer, utbildning och främjande av investeringar i ny teknik.

1.5. Programmet är uppdelat i fyra särskilda områden: "Rationell energianvändning och hantering av efterfrågan (SAVE)", "Nya och förnybara energikällor (Altener)", "Energianvändningen inom transportsektorn (Steer)", och "Främjande på internationell nivå av förnybara energikällor och energieffektivitet (Coopener)". Bland de åtgärder som skall finansieras finns genomförande av strategier, utveckling av standarder, utveckling av strukturer och ekonomiska och marknadsrelaterade instrument, främjande av system och utrustning som skall underlätta övergången från prototyp till färdig produkt, utveckling av informations- och utbildningsstrukturer och användning av resultaten samt övervakning och utvärdering.

1.6. Kommissionen överväger också att delegera en del av programförvaltningen till ett genomförandeorgan. I dokumentet fastställs vilka uppgifter detta organ skulle få ansvar för. Det finns dock inget formellt förslag om detta för närvarande. Kommissionen tänker lägga fram ett separat förslag om inrättande av ett sådant organ så snart rådets förordning om genomförandeorgan som ansvarar för vissa uppgifter inom förvaltningen av gemenskapsprogram har antagits.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén välkomnar förslaget om intelligent energi, som ligger i linje med flera av de rekommendationer som kommittén tidigare har lagt fram när det gäller behovet av att främja energieffektivitet, förnybara energikällor och överföring av energisparande teknik och kunskaper till utvecklingsländerna ⁽¹⁾. Det föreslagna programmet för intelligent energi sammanför de fyra centrala beståndsdelar i energipolitiken som vi måste ta itu med på ett effektivt sätt om energiförsörjningen skall kunna tryggas i det nuvarande politiska läget och gemenskapen kunna uppfylla sina hållbarhetsmål och internationella åtaganden i fråga om klimatförändringar.

2.2. Det finns stora möjligheter till förbättring av energi-effektiviteten inom bygg- och industrisektorn. Kommissionen har uppskattat den potentiella besparingen till 18 % av den nuvarande totala förbrukningen ⁽²⁾. Kommissionens handlingsplan för förbättring av energieffektiviteten (som inbegriper de åtgärder som föreslås i programmet för intelligent energi) innebär att man skall försöka uppnå två tredjedelar av denna potential fram till år 2010. För att detta skall kunna ske, krävs en förbättring på 1 % per år, vilket skall jämföras med ett genomsnitt på 0,6 % för de senaste tio åren. Detta skulle bidra med cirka 40 % av den minskning av CO₂-utsläpp som krävs för att EU skall uppfylla Kyoto-åtagandena.

2.3. För närvarande står förnybara energikällor för 6 % av energiförsörjningen och 14 % av el-produktionen inom EU. Kommittén har tidigare påpekat att förnybara energikällor har en mycket viktig roll att spela när det gäller att komma till rätta med klimatförändringarna och att de bidrar till en mångfald av energikällor, vilket ger större trygghet i energiförsörjningen, särskilt genom det minskade beroendet av importerade energikällor (se yttrandet om förnybara energikällor från 2000). Kommittén har betonat behovet av kraftiga åtgärder för optimal användning av förnybara energikällor, och ser ett tydligt behov av incitament för ökad användning (se yttrandet om förnybara energikällor från 2000). I kommissionens meddelande "Energi för framtiden: förnybara energikällor – Vitbok för en gemenskapsstrategi och handlingsplan ⁽³⁾" anges som vägledande mål att 12 % av energikonsumtionen (22 % av el-produktionen) skall komma från förnybara energikällor 2010.

2.4. Transportpolitiken måste vara ett prioriterat område för åtgärder eftersom transporterna står för mer än 30 % av den totala slutliga energiförbrukningen (se "Handlingsplan för ökad energieffektivitet i Europeiska gemenskapen"). EU:s långsiktiga mål är en femtioprocentig minskning av CO₂-utsläppen per passagerarkilometer och per tonkilometer. På kortare sikt är målet 5–10 % energibesparingar för att man skall kunna uppnå en sammanlagd minskning av CO₂-utsläppen. EU har slutit ett frivilligt avtal med biltillverkarna om en minskning av CO₂-utsläppen från nya bilar med en tredjedel fram till 2005/2010 i förhållande till 1995 års nivåer.

2.5. I sitt yttrande om grönboken om försörjningstryggheten på energiområdet betonade kommittén behovet av EU-åtgärder för att stödja utvecklingsländernas satsningar på hållbar utveckling. För närvarande använder utvecklingsländerna mycket mindre energi per capita än länderna i den utvecklade världen, mycket till följd av att deras levnadsstandard är så låg. Levnadsstandard och energianvändning bör öka

⁽¹⁾ Se t.ex. ESK:s yttrande om grönboken "Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning", KOM(2000) 769 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2002) 162 slutlig, s. 21.

⁽³⁾ KOM(97) 599 slutlig.

i utvecklingsländerna – utmaningen består i att uppnå högre standard utan avsevärt höjda utsläppsnivåer. För utvecklingsländerna finns en lockelse i att satsa på kortsiktiga, billiga energikällor i stället för att utveckla strukturer som är långsiktigt hållbara, effektiva och förnybara. Sådana åtgärder kan dock bli mer kostnadseffektiva om de sätts in i utvecklingsstadiet i stället för senare. Främjandet av bästa metoder på områdena för förnybara energikällor och energieffektivitet, och överföringen av dem till i första hand utvecklingsländerna, är alltså ett av gemenskapens prioriterade internationella åtaganden, liksom ett ökat samarbete beträffande användningen av Kyoto-protokollets flexibla mekanismer.

2.6. Utvärderingen av de tidigare programmen (Altener och SAVE 1991–1997 och de två första åren av det första ramprogrammet för energi 1998–2000) visade värdet av dessa program och deras bidrag till minskningen av CO₂-utsläppen, men ringade också in områden där förbättringar behövdes. Bland dessa kan nämnas följande: behovet av bättre samordning och mer enhetlighet mellan de olika programmen, behovet av förbättrade metoder för urval, utvärdering och förvaltning av programmen samt spridningen av resultaten. I utvärderingen framfördes rekommendationen att det i framtiden skulle finnas ett enda program i stället för olika program för energieffektivitet, förnybara energikällor osv.

3. De viktigaste frågorna

3.1. I sin bedömning av förslaget måste kommittén alltså ta hänsyn till dels om kommissionens förslag är ett svar på de utmaningar som klimatförändringarna och behovet av hållbar utveckling, ekonomisk konkurrenskraft och trygghet i energiförsörjningen utgör, dels om det kommer att bidra till att uppnå de potentiella förbättringarna i fråga om energieffektivitet och förnybara energikällor, något som behövs för att lösa problemen både inom och utom EU när det gäller industri-, bygg- och transportsektorerna.

3.2. Det kommer att bli svårt att nå kommissionens energieffektivitetsmål på 1 % per år fram till 2010. Det senaste decenniets årliga förbättring på 0,6 % är kanske svår att upprätthålla på lång sikt (och än svårare att överträffa) eftersom mycket av förbättringen beror på en växling från energiintensiva industrier till tjänster. I dagsläget svarar industrin för mindre än en tredjedel av den totala energiförbrukningen utanför transportsektorn, och den andelen kommer att fortsätta att minska i takt med att ekonomin omstruktureras ytterligare mot tjänstesektorn och i takt med att den kvarvarande industrin blir mer energieffektiv. Energianvändningen ökar

för närvarande i de två numera största sektorerna (hushållen och tjänstesektorn/den offentliga sektorn) trots att den minskar i industrisektorn. I dessa sektorer ökar särskilt användningen av el för apparater och utrustning, och ett annat tillväxtområde är luftkonditionering.

3.3. Kommissionens mål när det gäller förnybar energi är ambitiöst med tanke på att de förnybara energikällorna endast förväntas täcka cirka 8 % av energibehovet år 2030, om den nuvarande trenden fortsätter⁽¹⁾. Många förnybara energikällor är långt ifrån konkurrenskraftiga i förhållande till traditionella energikällor om man inte räknar med de externa effekterna, och de kommer därför (om marknadskrafterna får råda) att ha svårt att öka sina marknadsandelar till den nivå som krävs för att uppfylla kommissionens mål.

3.4. CO₂-utsläppen från transporter förväntas öka med omkring 40 % mellan 1990 och 2010. Om inte ytterligare särskilda åtgärder vidtas när det gäller transportanvändningen kommer det att bli ytterst svårt att vända den trenden, speciellt om man fortsätter att bortse från de externa effekterna.

3.5. Som redan har påpekats ovan kommer efterfrågan på energi att öka i utvecklingsländerna i framtiden, och det finns en fara för att möjligheterna att satsa på energieffektivitet och förnybara energikällor går förlorade om inte åtgärder vidtas tillräckligt snabbt.

3.6. Mot bakgrund av dessa utmaningar ställer man sig också frågan om lagstiftningspaketet på gemenskapsnivå är fullständigt. Det behövs en jämvikt mellan reglering och marknad, och det krävs därför effektiv lagstiftning på flera områden. Även om ett brett spektrum av åtgärder redan vidtagits eller finns som utkast till direktiv är många inte rättsligt bindande (t.ex. märkning och standarder för hushållsapparater och kontorsutrustning). Andra innehåller vägledande mål (t.ex. när det gäller förnybara energikällor), men det är oklart hur effektivt genomförandet är, åtminstone i vissa medlemsstater.

3.7. Det behövs också större åtaganden i fråga om intelligent energi i medlemsstaterna. Kommissionen påpekar själv (s. 21) att de flesta av gemenskapsåtgärderna för energieffektivitet inte är bindande för medlemsländerna. Stödprogrammet är ett användbart sätt att säkerställa större åtaganden i

⁽¹⁾ KOM(2001) 769 slutlig.

medlemsstaterna, men det kan inte åstadkomma särskilt mycket. Medlemsstaterna måste därför uppmuntras att öka sina åtaganden för förbättrad energieffektivitet och utvidgad användning av förnybara energikällor genom lämpliga lagstiftnings- och stödmekanismer. En del av lagstiftningen kan göras bättre på nationell nivå än på EU-nivå, med tanke på särskilda omständigheter i de enskilda länderna. Det verkliga testet för programmet blir alltså att se hur mycket det kan utnyttja och sprida de kunskaper och det kunnande som redan finns i medlemsstaterna.

3.8. I medlemsstaterna finns det också ekonomiska möjligheter att främja energieffektivitet och minskade CO₂-utsläpp. Detta kan uppnås dels genom skatteincitament, dels genom stödåtgärder för förnybara energikällor.

3.9. Enligt kommitténs åsikt kan programmet för intelligent energi bli ett värdefullt bidrag till att uppnå målen för trygg energiförsörjning, hållbar utveckling och hanteringen av klimatförändringarna. Om programmet verkligen skall leda till att man uppnår målen måste dock ett antal andra förutsättningar vara uppfyllda. För det första behövs eventuellt (beroende på de olika omständigheterna i olika länder) lagstiftning och ekonomiska instrument som bidrar till förändringen. För det andra beror framsteg inom områdena transport, energieffektivitet och förnybara energikällor på framgångar inom forskning och utveckling och på att det sjätte ramprogrammet genomförs effektivt. Kommittén hänvisar i detta sammanhang särskilt till sitt yttrande om "Forskningsbehov för en säker och tillförlitlig energiförsörjning" (CES 578/2002). Slutligen är det av central betydelse vilken roll det föreslagna genomförandeorganet får. Det måste ha uppgifter och befogenheter som är tillräckliga för att kunna åstadkomma förändringar av en typ som vi ännu inte har sett.

4. Programmen och budgeten

4.1. Kommittén stöder förslaget att sammanföra de olika aspekterna på intelligent energi (energieffektivitet, förnybara energikällor, transporter och internationell verksamhet) till ett enda program. Utvärderingen av programmen hittills visar att detta skulle göra satsningarna mer effektiva och sammanhängande och att konflikter och dubbelarbete skulle undvikas. Fördelarna med ett enda program kommer att visa sig inte bara i en mer effektiv förvaltning utan också genom att

samarbete mellan programmen underlättas, t.ex. program och projekt som rör både energieffektivitet och förnybara energikällor eller både byggnader och transporter.

4.2. Programmen SAVE och Altener har redan funnits en tid, men Steer och Coopener är i huvudsak nya program, och det hade därför varit lämpligt om kommissionen hade tillhandahållit mer information om deras målsättningar. Detta gäller särskilt eftersom de har ganska små preliminära budgetar och alltså måste ha en ganska snäv inriktning om de skall få något genomslag.

4.3. Kommittén välkomnar förslaget att fastställa nyckelåtgärder, något som skulle bidra till en fokusering av programmet och till större genomslag. Utan denna fokusering finns det en risk för att resurserna sprids ut för mycket och att det blir svårare att sprida resultaten. Utvärderingen av de föregående programmen visar att det funnits alltför många små program med begränsad genomslagskraft.

4.4. Kommittén stöder kommissionen när den betonar behovet att åstadkomma "faktiska förändringar i konsumenternas beteende". I alla medlemsstater måste nyckelåtgärdsprogrammen inriktas på detta. Kommittén välkomnar också att kommissionen framhåller vikten av utbildning. Det är dessutom viktigt att nå de unga genom att energifrågorna integreras i skolornas läroplaner och i program för pristävlingar och utmärkelser.

4.5. I dokumentet (tabellen på s. 19) nämns möjligheten att kombinera nyckelåtgärder som täcker flera särskilda områden. Kommittén anser att det vore värdefullt att säkerställa att nyckelåtgärder och projekt som omfattar två eller flera av de fyra områdena kan utvecklas. Det är t.ex. möjligt att åstadkomma en bättre koppling mellan åtgärderna för ökad användning av förnybara energikällor och för förbättrad energieffektivitet i byggnader så att ett samordnat arbetssätt kan utvecklas för hur man tar fram byggnader med låga utsläppsnivåer eller nollutsläpp.

4.6. På ytterligare tre områden vill kommittén att nyckelåtgärder tas fram: för det första när det gäller energileverantörernas roll, särskilt för att få dem att erbjuda kunderna övergripande energitjänster som omfattar både förnybara energikällor och energieffektivitet, för det andra för att se till att arkitekter och planerare tar vara på möjligheterna att maximera energieffektiviteten i nya byggnader, för det tredje för att vid behov utveckla energieffektivitetens och de förnybara energikällornas roll i samband med utvärderingen av koldioxidutsläpp och handeln med utsläppsrättigheter.

4.7. Kommittén välkomnar budgetökningen för intelligent energi i förhållande till tidigare anslag. Med hänsyn till uppgiftens storlek kan förstås frågan ställas om ens denna budgetökning räcker. Med hänsyn till resultaten av utvärderingarna av de föregående programmen när det gäller behovet av förbättringar i programförvaltningen verkar det dock oklokt att öka budgeten alltför mycket alltför snabbt, eftersom det tryck som då uppstår att använda pengarna kan leda till bristande effektivitet. Kommittén förväntar sig att tillbörlig ekonomisk kontroll kommer att ske, och anser att den budgetnivå som kommissionen föreslår utgör en vettig kompromiss. Den slutsatsen har kommittén kommit fram till mot bakgrund av åtagandet om ytterligare medel när utvidgningen sker, och antagandet att genomförandeorganet på ett effektivt sätt kommer att kunna dra nytta av medlemsstaternas kunskaper och resurser.

4.8. Kommissionen anger att programmet syftar till att koppla samman stödåtgärder (Save osv.) med lagstiftningsåtgärder. Detta välkomnas, men det är oklart hur det kommer att ske. Ett alternativ kan vara att när man fastställer nyckelåtgärderna beaktar hur de kan kopplas till särskilda bestämmelser, som t.ex. det föreslagna direktivet om energibesparing i byggnader.

5. Genomförandeorganet

5.1. Det är svårt för kommittén att komma med välunderbyggda synpunkter på förslaget om genomförandeorgan, utan att ha tagit del av något förslag till beslut om ett sådant organ i samband med föreliggande förslag.

5.2. Kommittén tror sig dock förstå att det genomförandeorgan som planeras i förslaget kommer att kännetecknas av följande: För det första kommer dess arbetsuppgifter, i synnerhet de utvalda åtgärdsprogrammen, att fastställas av en kommitté som leds av kommissionen och som även inbegriper medlemsstaterna. För det andra kommer ett litet antal tjänstemän från kommissionen att förflyttas till organet för att förvalta åtgärdsprogrammen. För det tredje kommer själva åtgärdsprogrammen att förvaltas av personal som rekryteras på kontraktbasis. Förslaget ger dock upphov till vissa farhågor, nämligen att det kunnande som samlas kommer att försvinna om personalen är tillfälligt anställd och att organets verksamhet kommer att få en alltför snäv inriktning och inte täcka medlemsstaternas verksamhet fullt ut när det gäller omfattning och räckvidd.

5.3. För närvarande finns det ingen organisation på EU-nivå som sysslar med att främja och sprida kunskap på rätt nivå. Dessa uppgifter kräver en större satsning av kommissionen, vilket framgår av utvärderingen av de tidigare program-

men. Detta är svårt för enskilda medlemsländer att göra, eftersom det kräver goda nätverk i alla medlemsstater. En sådan roll skulle innebära stort mervärde för åtgärderna i de enskilda länderna och skulle vara särskilt viktig efter utvidgningen, eftersom de nya medlemsstaterna kommer att ha stort behov av dylik information.

5.4. Programmet för intelligent energi behöver åstadkomma mer än bara demonstrationsprojekt. Om olika projekt och program ger positiva resultat skulle de behöva genomföras på bred front. Framför allt måste programmet bli den avgörande kontaktytan mellan sjätte ramprogrammet och marknaden.

Det finns också mycket att göra när det gäller genomförande, spridning och främjande av programmet för intelligent energi. Här kan relevanta energiorgan och olika centra i medlemsstaterna och i regionerna spela en roll. Sådana instanser skulle bland annat kunna utgöra förbindelselänk mellan å ena sidan kommissionen och genomförandeorganet och å andra sidan lokala organisationer, vilket skulle vara ett kostnadseffektivt och smidigt sätt att stödja mindre projekt som kommissionen kan ha svårt att stödja direkt.

5.5. Enligt kommittén har genomförandeorganet tre fördelar: Det belastar inte budgeten, det underlättar en snabb start och det gör det möjligt att rekrytera personal med de nödvändiga kunskaperna. Detta är dock fördelar på kort sikt som inte tar hänsyn till de långsiktiga frågorna. Kommittén anser att kommissionen måste gå längre än i det föreliggande förslaget och välja ett av följande två förslag: antingen att inrätta ett fullständigt, traditionellt organ med omfattande möjligheter att absorbera kunnande, kompetens och resurser från de olika länderna, eller att ge uppdraget till kommissionens personal med erforderliga resurser och mål. Anledningen till detta är att det rör sig om en sektor med betydande strategisk vikt som måste ha kommissionens totala uppbackning.

6. Slutsats

Vissa problem kvarstår i förslaget om genomförandeorganet. Enligt kommitténs åsikt behövs det mer än en genomförandeinstans för ett begränsat antal åtgärdsprogram om alla de möjligheter som intelligent energi innebär skall kunna omsättas i praktiken. Dessutom kommer inte förslaget om intelligent energi att på egen hand åstadkomma hela den förändring som behövs för EU:s strategiska och hållbara energimål om inte

andra villkor uppfylls, nämligen ett åtagande från medlemsstaterna, selektivt lagstiftningsstöd, ekonomiska instrument samt framsteg i fråga om forskning och utveckling. Behovet av ett heltäckande strategiskt energiinitiativ inom EU måste

undersökas. Kommittén anser ändå att kommissionens förslag till program är värdefullt. Det behöver genomföras före utgången av år 2002, varför beslutet måste fattas snarast möjligt.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fodertillsatser"

(KOM(2002) 153 slutlig – 2002/0073 COD)

(2003/C 61/08)

Den 10 april 2002 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 37 och 152.4.b 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 29 augusti 2002. Föredragande var Cornelius Scully.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 129 röster för, 1 emot och 5 nedlagda röster.

1. Bakgrund

1.1. Antimikrobiella medel har använts i tillväxtbefrämjande syfte i mer än fyra decennier, särskilt i uppfödningen av svin och fjäderfå. Tillväxtbefrämjande medel ger en ökning av kroppsvikten med 4–5 % hos de djur som får dem. Större mängder antibiotika används i detta syfte än för medicinsk behandling. I Danmark användes 24 kg av glykopeptiden vancomycin för behandling av människor år 1994, medan 24 000 kg av den likartade glykopeptiden avoparcin användes i djurfoder.

1.1.1. Användningen av antibiotika (av skilda renhetsgrader) som fodertillsats har efterhand reglerats alltmer, först på

nationell nivå och sedan, i och med antagandet av rådets direktiv 70/524/EEG⁽¹⁾ och 96/51/EG⁽²⁾, på EU-nivå.

1.2. År 1999 uttryckte Vetenskapliga styrkommittén stora farhågor när det gäller de hot mot folkhälsan som den ökande antibiotikaresistensen innebär, och rekommenderade en omedelbar minskning av olämplig användning av antimikrobiella medel. Detta arbetssätt – att minska användningen av antimikrobiella medel – är av central betydelse och bör tillämpas i samma utsträckning inom områdena humanläkemedel, veterinärmedicinska läkemedel, animalieproduktion och växtskydd.

1.3. Den ökande antibiotikaresistensen beror på flera faktorer och kräver alltså en lösning som täcker många aspekter.

⁽¹⁾ EGT L 270, 14.12.1970, s. 1–17.

⁽²⁾ EGT L 235, 17.9.1996, s. 39–58.

Därför har frågan diskuterats i olika nationella och internationella organ, t.ex. Världshälsoorganisationen (WHO) (1), Internationella byrån för epizootiska sjukdomar (OIE), Köpenhamnskonferensen (2) och EU:s konsumentkommitté (3). Ekonomiska och sociala kommittén lade fram ett yttrande på eget initiativ (4) som uttryckligen välkomnades i rådets resolution om hälsofrågor från juni 1999, där man för övrigt följde de flesta av kommitténs rekommendationer.

1.4. Sedan sjuttioalet har Europeiska kommissionen förbjudit användningen av mer än 20 antibiotikapreparat i kreatursuppfödning. Ministerrådet har dessutom genom sin förordning (EG) nr 2821/98 (5) av den 17 december 1998 godkänt kommissionens förslag att förbjuda användningen av fyra antibiotikapreparat som tillväxtfrämjande medel (zinkbacitracin, virginiamycin, tylosinfosfat och spiramycin). Förordningen trädde i kraft den 1 juli 1999.

1.5. I juni 2001 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om en gemenskapsstrategi mot antibiotikaresistens (6). Strategin innebär prioriterade åtgärder på fyra centrala områden: övervakning, förebyggande åtgärder, forskning och produktutveckling samt internationellt samarbete. Meddelandet innehöll också en rekommendation om sparsam användning av antibiotika för behandling av människor, som antogs av rådet (hälso- och sjukvård) den 15 november 2001.

1.6. Kommissionen har nu föreslagit en utfasning fram till januari 2006 av de fyra återstående antibiotikapreparat som fortfarande tillåts som tillväxtfrämjande tillsatser i foder (monencinnatrium, salinomycinnatrium, avilamycin och flavofolipol). Förslaget (7) innebär en stor rationalisering och

förenkling av de befintliga bestämmelserna om bedömning av säkerheten för och godkännande av marknadsföring av fodertillsatser. Förslaget berör tillsatser som är avsedda att användas i foder och dricksvatten.

1.7. Kommissionen föreslår i utkastet till förordning om fodertillsatser följande förbättringar i förhållande till nuläget:

- Nya godkännanden av fodertillsatser skall endast gälla i tio år.
- En översyn av de fodertillsatser som godkänts under den befintliga lagstiftningen inom de kommande sju åren.
- Företagen måste visa att produkten är effektiv och att den inte innebär några risker för människors eller djurs hälsa eller för miljön.
- Utvärderingarna skall göras av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet.
- Fastställande av högsta tillåtna restmängder som skall kontrolleras genom ett system för övervakning efter försäljning.
- Ett tydligt och öppet godkännandeförfarande.
- Strängare åtgärder för koccidiostatika med antibiotikaursprung: ärendet skall läggas fram av den sökande för omprövning inom fyra år.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Debatten om huruvida kreatursuppfödningen kan klara sig utan antibakteriella, tillväxtfrämjande medel fortsätter. Sverige har visat att ändrade tillvägagångssätt kan medföra en minskning av användningen av antibiotika som fodertillsats: Antibakteriella medel är förbjudna som tillväxtfrämjande medel sedan 1986 (8). Med utgångspunkt i den svenska erfarenheten borde forskarna kunna komma fram till förhållanden som är lämpliga för djuruppfödning utan användning av antibiotiska tillväxtbefrämjande medel och utan minskad produktivitet.

2.2. Kommittén välkomnade vitboken om livsmedelssäkerhet (9), som syftade till att förbättra livsmedelssäkerheten i Europa (genom arbetssättet "från jord till bord"), och som

(1) WHO Global Principles for the Containment of Anti-microbial Resistance (Övergripande principer för hur spridning av antibiotikaresistens skall förhindras), rapport från ett samråd med deltagande av WHO, FAO och Office International des Epizooties, Genève (Schweiz), 5–9 June 2000.

(2) Köpenhamnsrekommendationerna. Rapport från Europeiska unionens konferens om det mikrobiologiska hotet. Köpenhamn, Danmark, 9–10 september 1998, http://www.sum.dk/publika/micro98/ws_2.htm

(3) Konsumentkommitténs yttrande av den 1 mars 1999 om "Antibiotikaresistens – ett hot mot folkhälsan" http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/committee/cc08_en.html

(4) "Antibiotikaresistens – en folkhälsorisk", CES 1118/98, EGT C 407, 28.12.1998 och rådets resolution, EGT C 195, 13.7.1999, s. 1–3.

(5) Rådets förordning (EG) nr 2821/98, EGT L 351, 29.12.1998, s. 4–8.

(6) KOM(2001) 333 slutlig.

(7) Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fodertillsatser, KOM(2002) 153 slutlig.

(8) Weirup M. 1998. Preventive methods replace antibiotic growth promoters: ten years experience from Sweden.

APUA Newsletter 16(2):1–4.

(9) KOM(1999) 719 slutlig.

följaktligen erkände djurfodrets betydelse för livsmedelssäkerheten och för eventuella hot mot människors hälsa i samband med livsmedelskonsumtion.

2.2.1. Mot denna bakgrund välkomnar kommittén särskilt att kommissionen har valt att lagstifta genom en förordning i stället för ett direktiv, eftersom förordningar har stora fördelar när det gäller genomförandet.

2.3. EESK stöder kommissionens förslag, som syftar till att rationalisera godkännandeförfarandet i fråga om fodertillsatser och till att fasa ut de kvarvarande fyra antibiotikapreparat som används som tillväxtfrämjande medel. Vissa medlemsstater kommer kanske att anse att en utfasningsperiod för de resterande tillväxtfrämjande medlen inte är godtagbar, vilket kan bli en källa till oro för andra stater, eftersom jämförbara, effektiva alternativ kanske ännu inte är tillgängliga eller färdigutvecklade. Kommittén anser att kommissionens förslag är en godtagbar kompromiss. Att förlänga utfasningsperioden är dock inte godtagbart.

2.4. Kommittén välkomnar särskilt den skyddsklausul som planeras när det gäller förnyat godkännande.

2.5. För närvarande bygger förfarandet för godkännande av nya tillsatser eller nya användningsområden för tillåtna tillsatser på en ansökan från det berörda företaget, eller – om den sökande är baserad i tredje land – från en medlemsstat som agerar som föredragande. Denna utvärdering kommer nu att överföras till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet. EESK är positivt inställd till ett centraliserat förfarande och betonar kopplingen mellan foder, livsmedelssäkerhet och människors hälsa, vilket också uttryckts i EESK:s yttrande om vitboken om livsmedelssäkerhet⁽¹⁾. Kommissionens förslag att centralisera godkännandeförfarandet är alltså riktigt, anser EESK.

2.6. Förutom de föreslagna åtgärderna föreslår kommittén att man inför symboler/logotyper för att tydligt visa hur ämnena skall användas; som fodertillsatser eller som läkemedel.

2.7. Det finns mycket stora skillnader i användning och tillståndsgivning mellan olika länder när det gäller fodertillsatser och veterinärmedicin. I utvecklingsländerna, som svarar för 25 % av världens köttproduktion, är regleringen av veterinärmedicinsk användning av antibiotika dåligt utvecklad

eller obefintlig. I Sydöstra Asien är användningen av antibiotika i produktionen av råkor knappast reglerad alls. De problem som olämplig antibiotikaanvändning medför når utanför ursprungslandet. Handel med köttprodukter bedrivs globalt, och bakteriepopulationer utvecklas oberoende av de geografiska gränserna.

2.7.1. EESK hyser därför vissa farhågor eftersom detta förslag inte i tillräcklig omfattning anger vilka skyldigheter som åligger sökande från tredje land, inte minst multinationella företag som har europeiskt ursprung men som är baserade utanför EU. EESK föreslår att förslaget kompletteras med mer detaljerade bestämmelser för sådana oklara områden.

2.8. EESK instämmer i att gemenskapens åtgärder när det gäller människors och djurs hälsa och miljön bör grunda sig på försiktighetsprincipen. Kommittén antar att godkännandeförfarandet redan följer den principen strikt och att eventuella nya åtgärder följaktligen bör grundas på nya belägg för risker för människors och djurs hälsa eller miljön. Kommittén skulle vilja att kommissionens förslag i större utsträckning berörde tillämpningen av försiktighetsprincipen för att undvika otillbörlig användning.

2.9. I de allmänna målen i förslaget till förordning anges att Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet kommer att få befogenheter och ansvar som enda kontaktpunkt när det gäller utvärdering av alla fodertillsatser, vilket bör leda till ett tydligt, effektivt och öppet förfarande. Utvärderingsrapporter och offentliga samråd har också nämnts. Det är också allmänt erkänt att en vetenskaplig riskbedömning i vissa fall inte ensam kan ge all den information på vilken ett riskhanteringsbeslut bör grundas och att det är befogat att andra faktorer som är relevanta för frågan tas med i bedömningen, bland annat etiska faktorer samt kontrollmöjligheter och nyttan för djuret eller för konsumenten av den animaliska produkten. Därför är det kommissionen som bör bevilja godkännande för tillsatser, enligt förslaget.

2.9.1. EESK hyser oro för textens brist på information om hur programmet skulle fungera i praktiken. Offentligt samråd, som faktiskt kan rikta de berörda intressenternas och politikerernas uppmärksamhet på andra väsentliga faktorer, har inte diskuterats ytterligare. Europeiska kommissionen bör därför ge ytterligare information om hur detta förslag till förordning skall genomföras.

(1) Yttrande CES 585/2000, EGT C 204, 18.7.2000.

2.10. Veterinärmedicinska läkemedel enligt definitionen i direktiv 2001/82/EG⁽¹⁾ kan bedömas omfatta koccidiostatika. Dessa används som fodertillsats och ges under hela livstiden för t.ex. slaktkycklingar för att förebygga sjukdomen koccidios. I direktivet definieras veterinärmedicinskt läkemedel som "varje substans eller kombination av substanser som tillhandahålls för att behandla eller förebygga sjukdom hos djur".

2.10.1. Kommittén anser att alla ämnen som används för att behandla eller förebygga sjukdom bör certifieras som veterinärmedicinska läkemedel i enlighet med definitionerna i direktiv 2001/82/EG. Kommittén är medveten om att många typer av mycket vanliga koccidiostatika (som inte används alls som humanläkemedel) helt och hållet produceras genom en jäsningsprocess och inte anses hålla den farmaceutiska kvaliteten som krävs för humanläkemedel (foderkvaliteten).

2.10.2. Kommittén inser att klassningen av koccidiostatika som veterinärmedicinskt läkemedel därför kan innebära byråkratiska svårigheter inom EU, men vill ändå anmoda kommissionen att granska frågan igen och att föreslå de ändringar som behövs i EU:s lagstiftning om veterinärmedicinska läkemedel och/eller farmakopén för att kunna hantera koccidiostatika, inklusive sådana som är baserade på antibiotika av foderkvalitet.

2.10.3. Kommittén stöder också den strategi för hanteringen av koccidiostatika under direktiv 2001/82/EG som föreslagits av Europeiska veterinärförbundet, som anser att dessa produkter måste behållas på marknaden men att de bör underställas veterinärkontroll genom att receptbeläggas. Detta skulle ligga i linje med rekommendationer från många internationella organ, t.ex. Internationella byrån för epizootiska sjukdomar (OIE) eller WHO och ge ytterligare garantier för rationell och sparsam användning av dessa ämnen, i enlighet med de principer som lades fram 1999 av Europeiska veterinärförbundet (FVE) i dess riktlinjer för återhållsam användning av antibiotika inom veterinärmedicinen.

2.11. Kommittén anser dock att alternativa ämnen som skulle kunna ersätta koccidiostatika bör beaktas och diskuteras i förslaget och att särskild vikt bör läggas vid forskning om huruvida utvecklingen går att vända när det gäller resistens bland protozoer. Kommittén stöder FVE:s rekommendation till kommissionen att prioritera forskningsprojekt om alternativ till koccidiostatika (genom femte och sjätte forskningsprogrammen) eftersom en samordnad insats bland europeiska forskare kan vara avgörande för att nå en långsiktig lösning på problemet.

2.12. Tillsatser som är genetiskt modifierade eller framställda av en genetiskt modifierad organism, skall först och främst uppfylla kraven i förordningen om genetiskt modifierade livsmedel och foder, och utvärderas enligt den förordningen, innan de kan genomgå ett godkännandeförfarande enligt denna förordning. Genetiskt modifierade organismer som innehåller gener som uppvisar resistens mot antibiotika som används i humanläkemedel eller i veterinärmedicinsk behandling bör inte släppas ut i miljön. Detta är en åsikt som EESK redan tidigare har framfört: "Med hänsyn till miljö och folkhälsa anser ESK följaktligen att man bör avstå från alla typer av markörer med antibiotikaresistenta egenskaper i samband med avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön⁽²⁾".

2.13. Kommissionen erkänner att en detaljerad märkning av produkten bör krävas eftersom det gör det möjligt för slutkonsumenten att göra sitt val med full kunskap om fakta. I detta utkast till lagstiftning fastställs särskilda bestämmelser för märkning av fodertillsatser, men kommittén hyser viss oro för att inga uttryckliga kopplingar görs till andra viktiga märkningskrav, t.ex. märkning av tillsatser som innehåller eller produceras på basis av genetiskt modifierade organismer.

2.13.1. EESK anser att det är viktigt att lantbrukarna kan fullgöra sina plikter i fråga om lämplig användning av sådana ämnen på grundval av meningsfull och tydligt angiven information om fodertillsatserna, så att inte folkhälsan skadas. Detta kräver tillräckliga märkningsåtgärder.

2.14. För vissa kategorier av tillsatser föreskrivs i förslaget en plan för övervakning efter försäljning. Det framgår inte vem som skall avgöra om sådan övervakning är nödvändig, men EESK stöder full öppenhet i fråga om övervakningskraven. Allmänheten bör få tillgång till resultaten av övervakningen.

2.14.1. Kommittén instämmer i den åsikt som Fedesa (europeiska förbundet för djurhälsa) lagt fram, nämligen att ett system för övervakning efter försäljning så som det definieras i relevant EU-lagstiftning bör användas för att övervaka eventuella bieffekter av produkterna efter det att tillstånd för utsläppande på marknaden har getts.

(1) EGT L 311, 28.11.2001, s. 1.

(2) Se punkt 2.8.1 i ESK:s yttrande 1117/98, EGT C 407, 28.12.1998.

2.15. Ett förslag till fastställande av högsta tillåtna restmängder (MRL) i berörda livsmedel av animaliskt ursprung planeras som en del i godkännandeförfarandet. Kommittén anser bestämt att riskvärderaren, Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, inte bör vara den instans som avgör om högsta tillåtna restmängder bör fastställas. Det beslutet bör fattas av riskhanteraren, i detta fall kommissionen, på inrådan av riskvärderaren.

2.16. Det finns tecken på att användningen av antibiotika i behandlingssyfte har ökat på senare tid, efter förbudet mot användning av vissa antibiotikatyper som tillväxtfrämjande medel. Vissa av dessa antibiotikapreparat, t.ex. amoxicillin, används också som humanläkemedel. Vid ett WHO-sammanträde med sakkunniga på området som hölls i oktober 1997 ansåg de sakkunniga att större uppmärksamhet måste riktas mot riskerna med den utbredda användningen av fluorokinoloner som läkemedel avsedda för djur, särskilt som dessa läkemedel utgör en betydande grupp antibiotika i humanmedicinen.

2.16.1. Mot den bakgrunden anser EESK att övervakningen av antibiotikakonsumtionen inte bör begränsas till humanmedicin utan utvidgas till veterinärmedicinsk och jordbruksrelaterad användning, och att strikt kontroll bör införas när det gäller användning av antibiotika i behandling av sjukdomar, detta för att säkerställa strikt respekt för gällande lagstiftning och för att inte lagstiftningen skall undermineras av ökande och okontrollerad användning av antibiotika som enbart borde användas för att bota sjuka djur.

2.16.2. Kommittén anser att det är viktigt att upprätthålla ett nära samband mellan övervakning och kontroll av zoonoser och zoonotiska smittämnen med hänsyn till vad vi vet om antibiotikaresistens.

2.17. Det är av central betydelse att lagstiftningen genomförs korrekt. Medlemsstaterna bör anta bestämmelser om de påföljder som skall tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning, och se till att de genomförs fullt ut. Påföljderna bör harmoniseras och föreskrivas i tillämplig lagstiftning. EESK vill betona vikten av att kontrollen utförs av kvalificerade inspektörer och anser bestämt att strikt tillämpning av påföljderna vid överträdelse är nyckeln till ett effektivt genomförande av lagstiftningen. EESK önskar en stark koppling till den lagstiftning som kommissionen förslagit i fråga om "offentliga kontroller av foder och livsmedel (1)".

2.18. EESK vill uttrycka sina farhågor för de ökande kostnaderna för djurproduktion som detta förslag från kommissionen ger upphov till. Kompensationsåtgärder borde diskuteras eftersom EU:s djurproduktion löper risk att tappa konkurrenskraft på världsmarknaden.

2.19. De regler som gäller importerat kött måste uppfylla alla krav i EU:s bestämmelser för att inte konkurrensen skall snedvridas och för att skydda konsumenterna. EU bör göra en stor satsning på att få stöd för detta av Världshandelsorganisationen. Detta gäller också villkoren för djurskydd och användning av tillväxthormoner och tillsatser i allmänhet.

2.20. EESK vill påpeka att andra medicinskt verksamma substanser – inte endast koccidiostatika – som i dag klassas som fodertillsats bör falla under den EU-lagstiftning som rör veterinärmedicinska läkemedel.

2.21. EESK vill uppmana kommissionen att utgå ifrån den tidpunkt för utfasning (2006) som finns i artikel 12 i detta förslag, vilket ligger i alla berörda parterns intresse.

3. Särskilda kommentarer

3.1. I förslaget definieras olika tekniska termer eller uttryck som används i texten.

3.1.1. Kommittén oroas dock av att det i förslaget inte finns någon definition av koccidiostatika.

3.2. Eftersom förbudet för kött- och benmjöl är tillfälligt anser EESK att man i förslaget tydligt bör ange risken med användning av tillsatser av animaliskt ursprung och planera övergripande politiska åtgärder.

3.3. EESK saknar mer detaljerad information om hur öppenheten i godkännandeförfarandet skall garanteras, eftersom kommittén inte anser att det räcker att offentliggöra livsmedelsmyndighetens yttrande. Hur yttrandet kommer till stånd är viktigt med hänsyn till öppenheten i systemet och därför bör (efter det att konfidentiell information tagits bort) åtminstone en sammanfattning av ärendet offentliggöras för allmänheten under en period som är tillräckligt lång för att kommentarer skall hinna ges.

3.4. Fastställandet av högsta tillåtna restmängder (MRL) bör ingå som en del i godkännandeförfarandet. Ett förslag från Livsmedelsmyndigheten att fastställande av restmängder inte skall tillämpas bör inte hindra kommissionen från att begära

(1) KOM(2002) 377 slutlig.

ytterligare forskning på området, i syfte att fastställa högsta tillåtna restmängder. I vilket fall som helst bör dessa fastställas innan godkännande ges.

3.5. Riskbedömningen utförs av livsmedelsmyndigheten. Kommittén anser det viktigt att riskbedömningen följer en kodifierad arbetsmetod, som är offentligt tillgänglig.

3.6. Status för befintliga produkter måste kontrolleras och därför skall anmälan med åtföljande uppgifter, så som de förklaras i detta förslag, skickas till livsmedelsmyndigheten. Förslaget hänvisar till en förordning som skall tillämpas när ingen anmälan inkommer eller när felaktiga uppgifter skickas till livsmedelsmyndigheten. Kommittén är oroad över att det inte finns ytterligare information om innehållet i sådan lagstiftning och om vilka tidsramar som gäller för antagandet av denna.

3.6.1. Dessutom ser kommittén med oro på att det inte definierats tidsramar för att dra tillbaka produkter som inte anmälts i tid eller vars dokumentation bedöms vara bristfällig.

3.7. I lagförslaget finns det vissa bestämmelser för kontroll av godkännandet av djurfoder. Kommittén befävar att dessa bestämmelser är otillräckliga för det skall gå att utföra effektiva kontroller.

3.7.1. Därför föreslår kommittén en tydlig tilldelning av de uppgifter som åligger de nationella övervakningsmyndigheterna.

3.7.2. Kommittén förespråkar också att det inrättas en tydlig rapporteringsprocedur från medlemsstaterna till kommissionen i fall då reglerna inte efterlevs.

3.8. Utkastet till lagstiftning förklarar vilken uppgift gemenskapens referenslaboratorium skall ha. Kommittén anser att det är viktigt att tydligt ange behovet av att införa och offentliggöra validerade testmetoder så att den erforderliga testningen av ämnena kan genomföras, eftersom det är en förutsättning för effektiva kontroller.

3.9. Kommittén beklagar att förslaget inte innehåller särskilda bestämmelser om märkning på grundval av speciallagstiftningen om genetiskt modifierade organismer, och anmodar kommissionen att ändra förslaget i det avseendet.

3.10. Kommittén anmodar kommissionen att sträva efter en överenskommelse om internationellt accepterade regler för tillämpningen av försiktighetsprincipen inom ramen för Codex Alimentarius.

Bryssel den 18 september 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: Mot en temainriktad strategi för markskydd"

(KOM(2002) 179 slutlig)

(2003/C 61/09)

Den 12 april 2002 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovanstående meddelande.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 augusti 2002. Föredragande var Staffan Nilsson.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 139 röster för, inga röster emot och 1 nedlagd röst.

1. Sammanfattning av kommissionens meddelande

1.1. I det sjätte miljöhandlingsprogrammet och i strategin för hållbar utveckling som kommissionen lade fram 2001 angavs att mark skulle skyddas mot erosion och förorening samt påpekades att markförlust och minskad bördighet leder till att jordbruksmarken förlorar i livskraft. Kommissionen har nu tagit ett steg i avsikt att skapa en temainriktad strategi för markskydd genom detta första meddelande ⁽¹⁾.

1.2. Meddelandet har både beskrivande och åtgärdsinriktade element. Man beskriver hur marken påverkas av både yttre omständigheter och av omständigheter skapade av människans påverkan, som erosion, förlust av organiskt material, lokal och diffus markförorening, packning, minskad biologisk mångfald, försaltning, översvämning, jordskred m.m.

1.3. Mark definieras i detta sammanhang som det översta lagret på jordskorpan, som har en livsviktig betydelse för alla mänskliga aktiviteter och för samhället som sådant. Mark har också stor betydelse för vattenskydd och utbyte av gaser med atmosfären.

1.4. Kommissionen kommenterar också hur frågan om markskydd förhåller sig till andra delar i gemenskapens politik genom nitratdirektivet och ramdirektivet för vatten, direktivet om luftkvalitet, den gemensamma jordbrukspolitiken, transportpolitiken och forskningspolitiken.

1.5. Kommissionen redovisar översiktligt hur situationen ser ut i kandidatländerna.

1.6. I slutsatserna om hoten mot marken konstaterar meddelandet att markförstörelse uppstår eller förvärras av

mänsklig verksamhet. Alla länder är påverkade om än i olika omfattning och av olika skäl, utvecklingen håller på att förvärras och klimatförändringen förstärker snarare effekterna.

1.7. Kommissionen avgränsar meddelandet till mark såsom det definieras och skiljer ut själva markanvändningen som kommer att behandlas i ett annat meddelande om den geografiska dimensionen under 2003.

1.8. Vidare anger meddelandet att arbetet med att bygga en EU-strategi för markskydd kommer att ta lång tid. Mål för markskydd måste också integreras i olika delar av EU-politiken men har också en lokal och regional dimension. Från och med innevarande år 2002 avser kommissionen att lägga fram förslag för olika miljöåtgärder som kan förebygga markföroreningar inom gruvavfall, avloppsslam och kompost. Senast under juni år 2004 avser kommissionen att presentera en rapport om de tekniska åtgärder som vidtagits och de lagförslag och initiativ som utvecklats för att främja markskyddet.

1.9. Ett viktigt syfte med kommissionens meddelande är förslaget att inrätta ett framtida övervakningssystem, i avsikt att skaffa information och kunskap för kommande insatser och förslag. Kommissionen anger att man också före juni 2004 skall ha lagt ett sådant konkret förslag.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Mark är en naturtillgång som har bildats under lång tid. Marken används som grund för livsmedelsproduktionen. Mark tas i anspråk av städer och tätorter. Mark används för att

⁽¹⁾ KOM(2002) 179 slutlig.

bygga vår moderna infrastruktur, i ledningssystem, för vägar etc. Vi tar i anspråk och brukar mark för många olika ändamål. Många gånger uppstår målkonflikter när mark får ändrad användning. Många medlemsstater har genom lagstiftningen medgett att samhället kan tillgripa regler för att av allmännyttiga skäl exproprieras mark. Markskydd är således både en fråga om marken och dess egenskaper som sådan samt dess användning.

2.2. Europeiska unionen har utvecklat gemensamma strategier för att värna och skydda vatten och luft medan däremot gemensamma långsiktiga strategier för markskydd saknas. EESK efterfrågade i sitt yttrande på eget initiativ om "Slamanvändningen i jordbruket" ett förslag om en EU-strategi för markskydd⁽¹⁾.

2.3. Mot denna bakgrund välkomnar EESK att kommissionen nu lägger fram ett meddelande om en temainriktad strategi och vill stödja det arbetet genom att lämna följande synpunkter.

2.4. Den senaste tidens händelser med mycket extrem nederbörd och översvämningar i flera europeiska länder visar på behovet av en genomtänkt strategi för markskyddet. Översvämningar förvärras ofta av att tidigare naturliga översvämningssområden har påverkats negativt genom att marken fått en försämrad förmåga att magasinera vatten eller att markanvändningen har ändrats. Detta kräver stort hänsynstagande när Europeiska unionen utformar strategier för markskydd och markanvändning.

3. EESK:s synpunkter på meddelandet

3.1. EESK anser att kommissionens beskrivning av de olika hot som riskerar att försämra markens kvalitet bildar ett tillräckligt bra underlag för de framtida mer åtgärdsinriktade förslag som nämns i meddelandet.

3.2. Bland de olika hot som beskrivs i meddelandet är det inte klart vilka kommissionen anser bör lösas på EU-nivå och vad det är som motiverar att ett gemensamt initiativ lyckas bättre än nationella. En strategi för ett framtida markskydd

borde rimligtvis innehålla detta, om inte annat för att skapa förståelse bland dem som i dag arbetar nationellt med markskydd.

3.3. Att vetenskapligt definiera exakt vilken typ av markkvalitet vi vill åstadkomma är både svårt och kanske även ointressant. Däremot saknar EESK en diskussion om vilka övergripande mål vi kan ha för markskyddet och vad som är en rimlig ambitionsnivå för arbetet. I meddelandet framgår att man skall skydda marken från olika typer av hot – men skall redan förstörda eller naturligt dåliga marker förbättras? EESK anser inte att kommissionen bör specificera hur många hektar som skall vara av en viss kvalitet utan snarare redovisa prioriteringar. En sådan prioritering kan vara att i första hand skydda den mest utsatta marken från ytterligare förstörelse. I en europeisk strategi bör det framgå vad man har för gemensam ambition med den europeiska marken.

3.4. Kommissionen anser att hoten erosion, förlust av organiskt material och markförorening är de tre viktigaste. Då meddelandet saknar en värdering av de olika hoten som kan hjälpa oss att prioritera är detta svårt att vare sig förneka eller bekräfta. I eventuella kommande arbeten från kommissionen skulle det vara intressant om de olika hotens påverkan på miljö och samhälle värderades. Ett sätt att göra detta är att ange det samhällsekonomiska värdet på de markfunktioner som riskerar att minska.

3.5. För att kunna värdera olika typer av hot är det även intressant att ta med ett tidsperspektiv i analysen, vilket saknas i rapporten. Med tidsperspektiv menar vi att man inte bara tar hänsyn till den nuvarande statusen utan även i vilken takt marken förbättras eller försämras och vad detta får för konsekvenser på sikt. Det är möjligt att dagens kunskap om markpåverkan är för bristfällig för att detta ska kunna genomföras fullt ut, men inom de områden där det är möjligt skulle det vara användbart. De prioriterade hot kommissionen identifierat som störst kan mycket väl vara de viktigaste, men inom vissa regioner kan det dock vara helt andra hot som är av störst betydelse. Exempelvis är försurning av skogsmark ett bördighetsproblem i norra Europa medan skogsbränder kan leda till erosion i södra Europa.

3.6. Kommissionen förslår som det bärande elementet i markstrategin ett övervakningssystem samt en standardisering av befintliga nationella system. Som tidigare nämnts framgår det inte i meddelandet vilka hot mot marken som med fördel kan hanteras gemensamt och vad EU-initiativen i så fall bör bestå av. Om man inte vet vad som skall övervakas och varför,

⁽¹⁾ CES 1199/2000, EGT C 14, 16.1.2001, s. 141–150.

ökar risken att systemet inte blir effektivt. Vi kan förvänta oss att behovet av markskydd i kandidatländerna är av minst lika stor betydelse som i EU15, kanske sannolikt även större. Därför är det viktigt att de övervakningssystem och konkreta åtgärdsförslag kommissionen avser att presentera även avser kandidatländerna.

3.7. EESK kan konstatera att det redan i dag pågår ett flertal europeiska arbeten kopplat till markskyddet, såsom vattendirektiv och kommande lagstiftning om avloppsslam och kompost. För dessa arbeten kan det också finnas behov av ett gemensamt övervakningssystem och standardiserade metoder för datainsamling. EESK stöder därför att förslag läggs fram om en sådan uppbyggnad. EESK förutsätter att ett kommande förslag på ett gemensamt övervakningssystem noga tar hänsyn till hur befintliga nationella system på bästa sätt tas till vara.

3.8. För att förbättra markskyddet är det viktigt att utbildning och information integreras i en markstrategi för att åstadkomma ökad förståelse och medvetenhet för hur marken påverkas av olika typer av hantering. När det gäller markförorening har EESK lämnat yttrande⁽¹⁾ över kommissionens förslag om "ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador⁽²⁾". Kommissionen föreslår där bl.a. en gemenskapsrättslig ram där markskador genom förorening medför ansvar.

Därtill bör övervägas att brott mot gällande lagstiftning inom markområdet medför straffansvar.

3.9. Som kommissionen påpekar skiljer sig området mark från själva luften och vattnet genom att det på ett tydligare sätt finns en fysisk eller juridisk person som är ägare till marken. Det medför att markförstörelse handlar om två principiellt skilda typer.

3.9.1. Den ena handlar om traditionell miljöpåverkan då aktörer genom utsläpp m.m. orsakar skador som inte direkt drabbar dem själva utan drabbar markägare.

3.9.2. Den andra typen handlar om situationer då en ägare försämrar (eller förbättrar) sin egen mark. Marken kan då vara avsedd för biologisk produktion såsom åkermark och skogsmark. Marken kan också användas som ett underlag för t.ex. industri, vägbygge etc. och då drabbar inte den negativa påverkan brukarens produktion.

3.9.3. När markstrategin så småningom mynnar ut i åtgärder är det viktigt att de principiella skillnaderna mellan olika typer av markslag och ägarförhållanden beaktas.

3.10. Kommissionen konstaterar att marken utsätts för allt hårdare belastning av människans verksamhet och att den försämras. Det borde också vara viktigt att påtala de förbättringar som har skett med kraftigt minskad tillförsel av metaller och minskat surt nedfall, och på många håll är åkermarken av god kvalitet. Det är knappast så att all åkermark blir sämre och sämre.

3.11. En bra beskrivning av jordbrukets påverkan finns i kapitel 8.1.2 första stycket, där kommissionen konstaterar att vissa metoder inom jordbruket leder till markförstörelse, medan andra kan främja markskyddet. Utifrån jordbrukets eget perspektiv är markskydd en naturlig del i ett brukande och snarare en möjlighet för markskydd än ett hot.

3.12. Kommissionen skriver att spridning av avloppsslam inte bör utgöra något problem, under förutsättning att förorening förebyggs, och att spridning på åkermark är en möjlig användning. EESK ifrågasätter starkt denna ståndpunkt. Problemet i dag med avloppsslam är just att det är starkt förorenat. EESK har tidigare efterfrågat ett reviderat direktiv med skärpta gränsvärden vilket kommissionen aviserar till 2003. EESK anser att den fördröjningen är olycklig.

4. Slutsatser

4.1. EESK välkomnar kommissionens meddelande som en inledning till en europeisk strategi för markskydd. I det fortsatta arbetet vill vi betona följande:

⁽¹⁾ EGT C 241, 7.10.2002.

⁽²⁾ KOM(2002) 17 slutlig.

— Vi saknar en redogörelse över vilka typer av åtgärder som lämpligen bör genomföras på EU-nivå och varför.

- Vi saknar även en strategisk diskussion om lämplig ambition och därmed de mål vi kan sätta upp för den europeiska marken.
- Framtida åtgärdsförslag bör bygga på en värdering av tillämpliga hot i Europas olika regioner, inklusive kandidatländerna.
- Kommande förslag på övervakningssystem bör kopplas till pågående åtgärder för att bättre motiveras samt tydligt hantera befintliga nationella övervakningssystem.
- Kommande konkreta åtgärdsförslag för att förbättra markskyddet bör innehålla delar som inkluderar utbildning, information och lämpliga sanktionsystem.
- Mark skiljer sig från själva luften och vattnet, som är rörliga element. Då marken har en ägare måste äganderätten hanteras i strategin.
- En nyanserad skrivning om hotbilden är i alla lägen viktig för att alla aktörer skall vilja ställa sig bakom initiativet.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om rättelse av förordning (EG) nr 2200/96 när det gäller startdatum för övergångsperioden för erkännande av producentorganisationer"

(KOM(2002) 252 slutlig – 2002/0111 CNS)

(2003/C 61/10)

Den 15 juli 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 29 augusti 2002. Föredragande var José Manuel de las Heras Cabañas.

Vid sin 393:e plenarsession (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 129 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Förslaget till rådets förordning syftar till att ändra artikel 13 i förordning (EG) nr 2200/96⁽¹⁾, som handlar om producentorganisationer som erkänts enligt förordning (EEG) nr 1035/72⁽²⁾ men som inte uppfyllde villkoren för erkännande enligt denna artikel när förordning (EG) nr 2200/96 trädde i kraft. Enligt artikel 13 i förordning (EG) nr 2200/96 får dessa producentorganisationer fortsätta att verka under en

övergångsperiod på två år (eller fem år om producentorganisationen lägger fram en verksamhetsplan). Dessa övergångsperioder började gälla samtidigt som förordningen trädde i kraft den 21 november 1996.

1.2. Kommissionens förslag till ändring av förordningen syftar till att rätta till misstaget med övergångsperiodens startdatum genom att flytta fram det till den 1 januari 1997 i överensstämmelse med tillämpningsdatumet för förordning (EG) nr 2200/96, för att undvika eventuella negativa konsekvenser för producentorganisationerna samt slå vakt om rättssäkerheten avseende organisationernas verksamhet.

⁽¹⁾ EGT L 297, 21.11.1996.

⁽²⁾ EGT L 118, 20.5.1972.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Kommittén vill belysa de problem som påverkar producentorganisationerna rent generellt. Dessa organisationer utgör grunden för den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker. Översynen år 1996 innebar dock ej att man helt uppnått målet att organisera och omfördela utbudet eller att effektivisera producentorganisationerna på en marknad som präglas av allt större koncentration av distributionen.

2.2. Man bör dessutom utarbeta incitament för att bilda producentorganisationer, ta fram metoder för ökat samarbete mellan producentorganisationer samt verka för att slå samman producentorganisationer och att skapa samarbetsorganisationer för dem.

2.3. För att underlätta inrättandet av samarbetsorganisationer och effektivisera producentorganisationerna bör kriterierna för erkännande av producentorganisationer anpassas samtidigt som man slår vakt om producenternas inflytande och demokratiska kontroll av hur producentorganisationerna fungerar.

2.4. Man bör också studera vilka hinder som finns i producenternas regioner och vilka incitament som kan skapas genom särskilda program för att få ett större antal jordbrukare att frivilligt ansluta sig till producentorganisationerna och öka dessa organisationers storlek.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Kommittén ser positivt på andemeningen i kommissionens förslag men framhåller att båda övergångsperioderna har avslutats. EESK beklagar därför att kommissionen inte rättat

till misstaget avseende startdatumet för övergångsperioderna, för att ge de producentorganisationer som erkändes enligt förordning (EEG) nr 1035/72 men som inte uppfyllde villkoren för erkännande enligt förordning (EG) nr 2200/96, när denna trädde i kraft, möjlighet att bli erkända.

3.2. Denna ändring av förordningen i efterhand har retroaktiv verkan och kan ge upphov till diskriminering av vissa producentorganisationer, som tidigare rättade sig efter gällande bestämmelser och som inte gjorde de återtaganden som de med stöd av den föreslagna ändringen skulle haft rätt till, samtidigt som andra producentorganisationer faktiskt gjorde sådana transaktioner som man nu föreslår skall tillåtas.

3.3. Denna ändring innebär inte att man kommer till rätta med de negativa konsekvenser som drabbat de producentorganisationer som ansökt om att bli erkända inom den fastställda perioden eller de eventuella logistiska problem som uppstått på grund av bristen på kontinuitet mellan handlingsplanerna och de operativa programmen.

4. Slutsatser

4.1. Kommittén ställer sig bakom andemeningen i kommissionens förslag men undrar om förslaget är lämpligt, eftersom vissa producentorganisationer kan komma att diskrimineras. Man kommer inte heller till rätta med de negativa konsekvenserna för producentorganisationerna, på grund av att denna rättelse vidtas i ett så sent skede.

4.2. Kommittén anmodar kommissionen att – med beaktande av detta yttrande – snarast lägga fram förslag till översyn av den gemensamma organisationen av marknaden, så att man kan lösa de problem som producentorganisationerna brottas med.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1258/1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken"

(KOM(2002) 293 slutlig – 2002/0125 (CNS))

(2003/C 61/11)

Den 19 juli 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152 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 29 augusti 2002. Föredragande var Rudolf Strasser.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 128 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Kommissionens förslag går ut på att förlänga tidsperioden för möjligheten att vägra finansiering med medel från garantifonden för jordbruket (EUGF). I artikel 7.4 i rådets förordning (EG) nr 1258/1999 (finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken) föreskrivs att det inte är möjligt att vägra finansiering av de utgifter som har betalats mer än tjugo fyra månader innan kommissionen skriftligen har meddelat de berörda medlemsstaterna om resultatet av sina kontroller.

1.2. Kommissionen föreslår att denna tidsperiod skall förlängas till 36 månader. I förslaget motiveras betonas bland annat följande:

- Begränsningen skall tillämpas på ett sätt som bättre tar hänsyn till Europeiska unionens ekonomiska intressen.
- Det är meningen att förlängningen av referensperioden skall leda till att "de inkorrekta utgifterna minskas".

1.3. En arbetsgrupp som kommissionen inrättade 1993 för reformen av räkenskaperna beträffande garantifonden för jordbruket (EUGF) ansåg att man borde fastställa bestämmelser som gör det möjligt att korrigera utgifter inom en tidsram på 36 månader. Rådet tog dock inte hänsyn till detta förslag utan fastställde en tidsperiod på 24 månader.

2. Kommentarer

2.1. Kommittén anser att kommissionen helt klart bör kunna kräva tillbaka medel som givits ut på ett inkorrekt sätt för att undvika negativa ekonomiska konsekvenser för gemenskapsbudgeten. I detta hänseende bör man beakta att det finns olika grunder för regelvidrig användning av betalningar. En orsak som kommissionen tar upp, kan vara att brister uppstår direkt efter införandet av nya bestämmelser eller efter betydande ändringar av olika bestämmelser. Om man liksom de senaste åren ofta ändrar förordningar och direktiv förstärks detta problem.

2.2. Kommittén anser därför att kommissionen bör förses med nödvändiga medel för förstärkning av de förebyggande kontrollerna, dels för att avhjälpa brister i tid, dels för att vid behov utveckla medlemsstaternas förvaltning.

2.3. Kommittén tvivlar dock på att man nämnvärt kommer att kunna minska antalet felaktiga utbetalningar genom att förlänga referensperioden. Man kan nämligen inte förvänta sig att andelen upptäckta fall av felaktiga utbetalningar därigenom kommer att öka. Om referensperioden förlängs till 36 månader skulle nämligen skuldrisken för medlemsstaterna kunna öka, och bevisföringen kan försvåras.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Utvidgningens effekt på EMU"

(2003/C 61/12)

Den 1 mars 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Utvidgningens effekt på EMU".

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 september 2002. Föredragande var Bruno Veveř.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 19 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 42 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

1. Sammanfattning

1.1. EU:s två största förändringar – EMU och utvidgningen – kommer att komplettera varandra och samtidigt ge upphov till nya utmaningar. Anpassningen kräver en heltäckande samarbetsstrategi i vilken både de ekonomiska och sociala aspekterna beaktas.

1.2. Om kandidatländerna skall kunna förbereda sig för EMU på ett effektivt sätt måste de genomföra alla förberedande etapper väl. I enlighet med Maastrichtkriterierna skall de kunna garantera bestående resultat som grundar sig på Köpenhamns-kriterierna, dvs. en sund och konkurrenskraftig ekonomi, samt uppfylla alla krav i gemenskapens regelverk. Detta innebär bland annat att främja dialogen med arbetsmarknadens parter och andra representativa och effektiva arbetsmarknadsorganisationer.

1.3. EESK konstaterar att EMU:s utvidgning kräver noggranna förberedelser och en strikt bedömning av i vilken mån de olika länderna kvalificerar sig för medlemskap, så att de nya medlemsländerna inte får strukturella svårigheter och så att eurons interna och externa jämvikt inte äventyras.

1.4. För att undvika att EMU-anslutningsprocessen drar ut alltför mycket på tiden rekommenderar kommittén återigen att de nya medlemsstaterna ansluts till det europeiska växelkursarbetet (ERM2) så snart som länderna blivit medlemmar i EU.

1.5. Kommittén anser att bestämmelserna avseende Europeiska centralbankens ledning måste anpassas på grund av utvidgningen och för att detta skall ske på ett effektivt sätt bör de enligt kommitténs uppfattning fastställas i samband med att medlemskapsförhandlingarna avslutas. Detta beslut bör inte skjutas på framtiden.

1.6. Det är nödvändigt att öka eurogruppens självständighet eftersom antalet medlemsstater som inte deltar i eurosamarbetet inom en snar framtid kommer att öka avsevärt i rådet.

1.7. Kommittén noterar att problemen med budgetöverföringar kommer att öka i ett utvidgat EMU. Den översyn av gemenskapens politik på olika områden som nu diskuteras (t.ex. jordbruks- och regionalpolitiken) bör därför präglas av ett globalt perspektiv. Man bör också överväga att skjuta till ytterligare medel till EU:s budget efter år 2006.

1.8. Kommittén anser att man bör bevaka konsekvenserna av ett utvidgat EMU för ekonomierna i EU:s närhet.

1.9. Kommittén uppmanar Europas framtidskonvent att ta upp frågan om EMU-utvidgningen (t.ex. de institutionella aspekterna, tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, samarbetsformerna) i sina reflexioner och slutsatser.

2. Inledande kommentarer

2.1. EMU och utvidgningen utgör två stora förändringar som kommer att prägla EU:s utveckling under de närmaste åren. Om de genomförs väl kommer båda dessa förändringar att bidra till att stärka EU. Ur ett övergripande perspektiv ser man att EMU och utvidgningen kommer att påverka varandra och naturligtvis också komplicera många frågor. På sikt verkar dessa förändringar emellertid snarare kunna komplettera än motverka varandra. Allt beror på EU:s och medlemsstaternas förmåga att anpassa sig till de nya kraven och dra nytta av alla potentiella samordningsvinster.

2.2. Utvidgningen kommer att verka som en decentraliserande kraft och oundvikligen sätta sammanhållningen inom unionen på prov. I detta sammanhang är EMU:s främsta fördel att den utgör en motverkande, strukturerande kraft som inger trygghet. EMU stärker sammanhållningen på sunda och stabila grunder och påverkar även de medlemsstater som uppmanas att ansluta sig till denna union i ett senare skede.

2.3. Utvidgningen kommer i sig att erbjuda nya utvecklingsmöjligheter för EMU. Antalet medlemsstater i euroområdet kan successivt komma att fördubblas (genom att eurosamarbetet utvidgas till Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Estland, Litauen, Lettland, Slovenien, Cypern, Malta, Rumänien och Bulgarien samt även till Turkiet, som inte ännu har inlett anslutningsförhandlingarna). För dessa blivande medlemsländer kommer euron att medföra flera ekonomiska fördelar och bidra till ökade utländska investeringar, mer dynamiska finansmarknader och säkrare handel. Utvidgningen kommer emellertid också att skapa ökad politisk säkerhet för hela EU. Ett utvidgat EU kommer att bli ett viktigt område i världsekonomin baserat på rättsstatens och rättssäkerhetens principer. Frågan om huruvida denna utvidgning kommer att stärka eller påverka den europeiska valutans tyngd och internationella inflytande, särskilt i förhållande till dollarn, avgörs av hur den genomförs och hur väl den nya valutan mottas i de nya medlemsstaterna (samt av utvecklingen i de tre medlemsstater – Danmark, Storbritannien och Sverige – som för närvarande står utanför eurosamarbetet).

2.4. Utvidgningen kommer självfallet att innebära nya utmaningar för EMU. I början kommer utvidgningen av EU att innebära en stor förändring av förhållandet mellan euroområdet och övriga medlemsstater, eftersom större delen av EU då kommer att stå utanför eurosamarbetet. I dagens läge består EU av 15 medlemsstater, varav 12 medlemsstater har en gemensam valuta och 3 medlemsstater står utanför valutasamarbetet. I ett framtida EU med 25 medlemsstater kommer 13 medlemsstater att stå utanför eurosamarbetet. I ett senare skede, när de nya medlemsstaterna har införlivats i euroområdet, kommer läget för EMU att förändras. Skillnaderna inom denna union kommer att bli mycket större än i dag (kandidatländernas BNP uppgår till endast 6 % av euroländernas BNP) och samordningen och kontrollen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken kommer likaledes att försvåras.

2.5. Kommittén vill således framhålla vikten av en övergripande strategi för att det förväntade samspelet mellan utvidgningen och EMU skall kunna hanteras. Denna strategi bör vara en politisk och avtalsrelaterad samarbetsstrategi som omfattar följande:

- Europeiska konventet – som samtliga kandidatländer lämpligt nog är knutna till – när det gäller de reformer som rör institutionerna och befogenhetsfördelningen.
- Medlemsstaterna och EU-institutionerna när det gäller den politiska förvaltningen av EMU.
- Näringslivet, arbetsmarknadsparterna och övriga aktörer i det organiserade civila samhället när det gäller att stärka EMU:s ekonomiska och sociala grundvalar, genom att dessa aktörer uppmanas att självständigt utöva alla sina friheter samtidigt som de också har en ansvarsfull attityd och ofta använder sig av partnerskap och avtal.

2.6. Denna strategi bör fokusera på två huvudsakliga frågor:

2.6.1. Å ena sidan effektiva förberedelser av kandidatländerna inför EMU, vilket innebär att man i samråd med varje kandidatland utarbetar noga avpassade strategier för medlemskap i EMU och därefter genomför dessa strategier.

2.6.2. Å andra sidan en lyckad anpassning av EMU till ett utvidgat EU, vilket innebär att man redan nu diskuterar ett övergripande program som berör samtliga framtida medlemsstater.

3. Effektiva förberedelser av kandidatländerna inför EMU

3.1. Rättsliga och politiska infallsvinklar

3.1.1. Både EG-fördraget efter Amsterdam och kandidatländernas skriftliga åtaganden inför ett medlemskap gör klart att dessa länder inte kommer att ha någon möjlighet till den typ av politiska undantag att ställa sig utanför EMU som erbjöds Storbritannien och Danmark. Det kan verka uppenbart att de nya medlemsstaterna inte kan gå med i EMU direkt när de blir medlemmar i EU, men de bör ändå göra sitt yttersta för att ansluta sig till EMU så snart som möjligt genom att anpassa sig till de olika förberedande kraven. EESK finner det positivt att EU gjort dessa formella överenskommelser med kandidatländerna, som bekräftar kandidatländernas vilja att ansluta sig till EMU så fort de uppfyller samtliga krav.

3.1.2. Införlivandet av kandidatländerna i EMU kommer alltså att ske i följande fyra steg:

3.1.2.1. Redan under den pågående fasen med förberedelser inför anslutningen till EU bör kandidatländerna anpassa sig till EU:s regelverk. Detta gäller även på nyckelområden för EMU, t.ex. när det gäller att slå vakt om den fria rörligheten för kapital, avskaffa statens möjligheter att finansiera den offentliga sektorn via sedelpressarna samt garantera att centralbanken ges en oberoende ställning.

3.1.2.2. I och med anslutningen till EU måste de nya medlemsstaterna respektera ett stort antal ekonomiska krav som gäller inom EU, även om de ännu inte är redo för att delta i EMU. De bör godta EMU:s mål, acceptera att deras valutapolitik och ekonomiska politik härnäst är frågor av gemensamt intresse inom EU, se till att förebygga alltför stora underskott, godta stabilitets- och tillväxtpakten samt successivt uppfylla samtliga Maastrichtkriterier. I samband med hösttoppmötet kontrolleras varje år att de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningsriktlinjerna följs, och detta gäller såväl nya som gamla medlemsstater. Under vårtoppmötet kontrolleras hur väl man uppfyllt de åtaganden som gjordes i Lissabon om att genomföra strukturella reformer på ekonomiskt, socialt och förvaltningsmässigt plan (t.ex. politik som rör utbildning, innovationer, arbetsmarknaden, social trygghet och den offentliga sektorn).

3.1.2.3. Ett annat obligatoriskt förberedande steg kommer att vara kandidatländernas deltagande i eurons växelkursmekanism inom ramen för ERM2, på samma sätt som Danmark deltar i dag. Minst två års deltagande i ERM2 är en förutsättning för att landet i fråga skall kunna ansluta sig till EMU.

3.1.2.4. Slutligen bör det sista steget i varje ny medlemsstats anslutning till EMU vara ett detaljerat beslut av rådet efter ett förslag från kommissionen. Rådet bör beakta det aktuella landets ekonomiska kapacitet och framför allt i vilken utsträckning landet uppfyller Maastrichtkriterierna, vilket innebär följande:

- Inflationsnivån får inte vara mer än 1,5 % högre än den genomsnittliga inflationen i de tre medlemsstater som har lägst inflation.
- De långsiktiga räntorna får inte avvika med mer än 2 % från den genomsnittliga räntan i de tre medlemsstater som har lägst inflation.
- Budgetunderskottet måste ligga nära eller vara lägre än 3 % av BNP.
- Statsskulden får inte vara högre än 60 % av BNP utom om den tenderar att nå denna nivå.
- Den nationella valutans växelkurs får inte variera med mer än 2,25 % uppåt eller nedåt i förhållande till euron.

De nationella centralbankerna måste dessutom garanteras en oavhängig ställning gentemot de centrala myndigheterna och eftersträva prisstabilitet i enlighet med målen i artikel 2 i EG-fördraget.

3.2. Ekonomiska och sociala krav

3.2.1. De politiska och juridiska villkor som föreskrivs i fördraget och förklaringarna från EU-toppmötena innebär att kandidatländernas förberedelser inför EMU skall ske gradvis. Den ekonomiska och sociala verkligheten, som är knuten till genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten, förutsätter likaledes en successiv anpassning. Om kandidatländerna skall förbereda sig väl inför EMU får de inte gå igenom de olika faserna alltför snabbt, eftersom tillväxten och investeringarna i de nya medlemsstaterna då skulle kunna bromsas av en alltför strikt penning- och finanspolitik samtidigt som EMU:s sammanhållning i ett utvidgat Europa också skulle kunna påverkas. Man måste absolut undvika risken att senare hamna i en låst situation där ett land som har blivit medlem i EMU inte klarar av att uppfylla alla krav. Ytterligare skäl talar för att länderna skall gå igenom de olika etapperna i tur och ordning och i lagom takt. Eurons värde i förhållande till omvärldens valutor, som är avgörande för dess stabilitet, får inte påverkas av EMU-utvidgningen. Det ligger inte heller i euroländernas intresse att det uppstår alltför stora inre spänningar på grund av dramatiska och asymmetriska skillnader. Medlemsstaternas och EU:s budgetbegränsningar innebär att det inte finns utrymme för att tillgodose en eventuell begäran om extra stöd från nya medlemsstater som alltför snabbt införlivats i euroområdet.

3.2.2. Det är särskilt viktigt att kandidatländerna lägger en stabil grund till en öppen ekonomi och stärker sin konkurrensförmåga. Ett centralt krav är att kapitalmarknaden skall fungera utan hinder (inte bara när det gäller investeringar i lös egendom utan även investeringar i byggnader och mark), att bank- och finanssektorn stärks (bl.a. genom att marknaderna öppnas för fler företag från EU), att den offentliga sektorn inte finansierar sin verksamhet via centralbanken och att det finns instanser som på ett effektivt sätt kan kontrollera att lagar och förordningar genomförs och att marknaderna fungerar väl. Dessa krav kan motivera kontroll från EU:s sida, i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna.

3.2.3. Det är nödvändigt att omsorgsfullt se till att det finns solida och varaktiga grundförutsättningar i dessa länder för att införandet av euron skall bli framgångsrik, genom att man ser till att den ekonomiska och sociala strukturen stärks (produktivitet, socialt klimat, anpassning av den offentliga sektorn, utveckling av små och medelstora företag etc.) redan innan länderna uppfyller Maastrichtkriterierna. Detta ställer också krav på jämförbar statistik. Den "nominella" konvergensten måste utgå från en "reell" konvergens för att bli hållbar och gynnsam. Man kan inte räkna med att Maastrichtkriterierna skall uppfyllas och resultaten bli bestående, om inte ekonomin först utvecklas och öppnas till en viss grad. Man kan t.o.m. konstatera att vissa kandidatländer, som ser ut att ha lång väg kvar för att uppfylla Maastrichtkriterierna, i själva verket kan ha kommit längre i arbetet med att lägga grunden till en öppen ekonomi och därmed i de faktiska förberedelserna för en senare integration i EMU. Det bör även framhållas att vissa nya faktorer efter anslutningen tillfälligt kan göra det svårt för de nya medlemsstaterna att uppfylla Maastrichtkriterierna. Man kan t.ex. förvänta sig nya inflationstryck som en följd av de nya jordbrukspriserna eller överföringen av strukturfondsmedel. En absolut förutsättning för att kandidatländerna skall kunna förbereda sig väl för EMU är dels att kandidatländerna förbereder sig noggrant när det gäller att uppfylla kriterierna för medlemskap i EU, dels att de anpassar sig till medlemskaps ekonomiska och sociala följdverkningar.

3.2.4. Vid sidan om anpassningen till den nya ekonomiska och juridiska verkligheten är det viktigt att särskilt uppmärksamma arbetet med att stärka kandidatländernas institutionella och sociala struktur. Man bör först och främst stärka arbetsmarknadsparternas ställning och förbättra arbetsmarknadens funktion. Genom att inrätta organisationer som representerar arbetsmarknadens parter och få till stånd ett samråd mellan arbetsmarknadens parter och regeringen kan man på ett direkt sätt bidra till att effektivt samordna den makroekonomiska politiken och politiken för arbetsmarknadsreformer, framför allt inom ramen för Cardiff-, Köln- och Lissabonprocesserna. Arbetsmarknadsparterna i de nuvarande medlemsstaterna kan liksom Ekonomiska och sociala kommittén via de gemensamma rådgivande kommittéerna ge sitt stöd till de socioekonomiska organisationerna i kandidatländerna genom att anordna utbyten samt informations- och utbildningsprogram.

3.2.5. Kommissionens senaste årsrapport från november 2001 om dessa förberedelser och framför allt om anpassningen till EU:s regelverk ger en lovande bild av tio av de tolv kandidatländer som för anslutningsförhandlingar med EU. Rumänien och Bulgarien har fortfarande mer arbete kvar innan de kan komma i fråga för ett EU-medlemskap (vilket i ännu högre grad gäller möjligheterna att längre fram delta i EMU).

3.2.6. I och med anslutningen kommer frågan om att konstant driva på förberedelserna för utvidgningen av EMU att komma upp. Två punkter bör uppmärksammas.

3.2.6.1. Man bör vara medveten om att den "big bang" som tio nya medlemsstaters samtidiga EU-inträde innebär, inte nödvändigtvis skyndar på en direkt EMU-utvidgning, även om det skapas möjligheter för en sådan. De nuvarande medlemsstaterna, kommissionen och Europeiska centralbanken kan vara benägna att tillämpa en strängare differentiering för nästa etapp inför EMU-inträdet. Vissa nya medlemsstater kommer sannolikt att lyckas bli medlemmar i eurosamarbetet på kortast möjliga tid, men andra länder utan tvivel riskerar att stå utanför euroområdet en längre tid.

3.2.6.2. Likaväl som man inte får forcera de olika stegen på väg mot ett EMU-medlemskap, får man inte heller förskansa sig bakom en passiv attityd och låta de nya medlemsstaterna vänja sig alltför väl vid att stå utanför euroområdet. Det skulle medföra en risk för att inre marknaden på lång sikt splittras och att disciplinen för att anpassa sig till EMU försämras i dessa länder. Man bör alltså finna en jämvikt mellan dessa olika behov.

3.2.7. Ett effektivt sätt att nå denna jämvikt vore att man redan från anslutningen garanterar att de nya medlemsstaterna får delta i en reviderad växelkursmekanism inom ramen för ERM2. Kommittén har redan formulerat denna rekommendation i sitt yttrande från april 2001⁽¹⁾ om de ekonomiska indikatorerna för anslutningen. ESK vill upprepa denna rekommendation, som skulle kunna få följande resultat:

3.2.7.1. Att medlemsstaternas växelkurspolitik redan från början placeras i en gemenskapsram.

3.2.7.2. Att man på detta sätt driver på för att dessa länders aktiva förberedelser för EMU skall upprätthållas.

3.2.7.3. Att det införs juridiska villkor som måste uppfyllas i samband med dessa förberedelser, för att undvika alla risker för att ett visst land skall begära undantag från EMU. En sådan "opt-out" skulle strida mot åtagandet att avstå från varje politiskt undantag.

3.2.7.4. Att en avsevärd marginal för växelkursvariationen bibehålls, eftersom en variation på 15 % uppåt eller nedåt medges inom ERM2. På så vis kan man undvika att kurserna läses alltför tidigt och i stället garantera en fortsatt smidig ekonomisk och social anpassning.

3.2.8. När det blir dags att fatta beslut om inträdet i EMU efter minst två års deltagande i växelkursmekanismen, behöver man inte bara kontrollera att Maastrichtkriterierna verkligen uppfylls, utan även att de uppfylls under omständigheter som garanterar bestående resultat.

3.2.9. Långt innan dessa länder går med i EMU kommer de att ha använt euron som transaktionsvaluta parallellt med den nationella valutan, precis som vissa tidigare gjorde med D-marken, innan euron fanns i form av sedlar och mynt. Friheten att använda euron i affärstransaktioner kan innebära flera praktiska fördelar för dessa länder, bidra till att göra euron internationellt attraktivt och göra det lättare för befolkningen att bekanta sig med en valuta som senare kommer att bli deras egen. Men denna frihet kan inte ensam driva på ländernas integration i EMU, en integration som är beroende av alla ekonomiska, finansiella, budgetrelaterade och samhällsliga kriterier som nämns ovan.

3.3. EU:s stöd

3.3.1. EU ger ett betydande ekonomiskt stöd till förberedelserna inför anslutningen och för att tillgodose olika behov under de första medlemskapsåren (genom Agenda 2000). Genom Berlinavtalet från mars 1999 har omkring 20 miljarder EUR avsatts till föranslutningsinstrument för perioden 2000–2006 och omkring 50 miljarder avsatts från och med år 2002 till de nya medlemsstaterna.

3.3.2. Kommissionen presenterade den 30 januari 2002⁽²⁾ en uppdatering av den preliminära budgeten, med hänsyn till två viktiga faktorer som uppkommit på senare tid:

— Tidpunkten för de första anslutningarna har å ena sidan flyttats fram till 2004.

— Man räknar å andra sidan inte längre med fem eller sex utan tio nya medlemsstater i den första anslutningsomgången.

3.3.3. Kommissionens nya riktlinjer innebär att det inför de tio nya medlemsstaternas anslutning 2004 skall avsättas 40 miljarder EUR i åtagandebemyndiganden och 28 miljarder EUR i betalningsbemyndiganden för perioden 2004–2006. Dessa anslag respekterar EU:s budgettak och det fleråriga Berlinavtalet samtidigt som de ligger i övre delen av anslagsspannet.

(1) "EU:s utvidgning: kandidatländernas utmaning att uppfylla de ekonomiska kriterierna inför anslutningen", EGT C 193, 10.7.2001.

(2) SEK(2002) 102 slutlig.

3.3.4. Denna budget får inga negativa effekter för de kommande reformerna av jordbruks-, regional- och budgetpolitiken. Tvärtom innebär den att strukturfundsmedel för vissa EU-regioner som tidigare haft hög prioritet skall avvecklas successivt, att en tioårig övergångsperiod införs för jordbrukarna i de nya medlemsstaterna innan de får direktstöd och att de nya medlemsstaterna skall bidra till gemenskapsbudgeten redan från och med första året efter inträdet (något som ännu inte har bekräftats i anslutningsförhandlingarna). Enligt kommitténs åsikt är det även självklart att anslutningen måste innebära en snabbare anpassning av jordbruks-, regional- och budgetpolitiken.

3.3.5. En andra rapport⁽¹⁾ som lades fram av kommissionen vid samma tidpunkt tar upp sammanhållningspolitikens framtid från och med 2007. I ett Europa med 25–27 medlemsstater kommer de regionala BNP-skillnaderna att fördubblas, dvs. öka från 1:3 till 1:6. Förutom överföringarna till Östeuropa förespråkar kommissionen en stödpolitik som inte begränsar sig till EU:s minst utvecklade regioner, även om målen kan behöva omprioriteras (för t.ex. storstads-, bergs-, gräns- och randområden). Det finns en risk för att kostnaden för utvidgningen kan leda till att frågan om medlemsstaternas bidrag och EU:s medel formuleras på ett nytt sätt senast 2007. Den översyn av gemenskapens politik på olika områden som nu diskuteras (t.ex. jordbruks- och regionalpolitiken) bör därför präglas av ett globalt perspektiv. Man bör även överväga en ökning av EU:s egna medel.

3.3.6. Ekofinrådet enades under första halvåret 2001 om att inleda ett närmare samarbete med kandidatländernas finansministrar och centralbankschefer. Kandidatländerna bjuds in under varje ordförandeskap och Ekofinrådet skall lägga fram regelbundna rapporter om det ekonomiska läget i dessa länder. EESK uppskattar detta samarbete kring ekonomisk konvergens och föreslår att det fördjupas inom andra rådskonstellationer som berörs direkt av detta mål, främst sysselsättning och sociala frågor (framför allt arbetet med att förbereda kandidatländerna inför genomförandet av sysselsättningsriktlinjerna).

3.3.7. Kommittén är även positiv till att förbindelserna mellan ECB och kandidatländerna har intensifierats och nu är etablerade och regelbundna, med operativa stödprogram (bl.a. ömsesidiga kontakter, utbildningspraktik och metoder för att uppdatera statistiska uppgifter). De flesta av kandidatländernas centralbanker kan betraktas som oberoende (även om det i vissa fall tar tid att förankra ett verkligt oberoende och reell stabilitet). Under alla omständigheter kommer krav på ett sådant oberoende att ställas på kandidatländerna omedelbart efter EU-anslutningen.

3.3.8. Kommittén är positiv till att kandidatländerna deltog i toppmötet i Barcelona i mars 2002. Detta initiativ från de 15 medlemsstaterna låg helt i linje med de rekommendationer

som kommittén själv formulerar i sitt yttrande från april 2001 om de ekonomiska indikatorerna inför anslutningen, i vilket man föreslår att kandidatländerna skall knytas till genomförandet av Lissabonmandatet från mars 2000. Kandidatländernas förberedelse för anslutningen och senare för EMU blir bara bättre genom att de direkt medverkar i de ekonomiska, sociala och administrativa reformer som Lissabonmandatet kräver och som under tiden fram till 2010 skall göra EU till världens mest dynamiska och konkurrenskraftiga ekonomi.

4. En lyckad anpassning av EMU till ett utvidgat EU

4.1. Institutionella förändringar

4.1.1. Det stora antalet nya medlemmar kommer att vara en första utmaning. De nya medlemsstaternas centralbankschefer kommer direkt att beredas plats i ECB:s allmänna råd, men däremot inte i ECB-rådet (där de får ingå först när landet blir medlem i EMU). ECB-ledningens sammansättning bör ses över och skärpta bestämmelser bör införas, så att ledningen kan fungera effektivt även efter utvidgningen. Det står klart att omorganisationen av Europeiska centralbanken – och framför allt översynen av principen "en man, en röst" – inte har tagits upp i Nicefördraget. Frågan har endast hänskjutits till rådet genom en bemyndigandeklausul. Det är inte säkert om de olika ländernas centralbankschefer själva kan komma fram till en lösning, eftersom diskussionerna mellan medlemsstaterna verkar ha hamnat i ett dödläge. Men tiden går, och det vore önskvärt att lösa denna fråga i samband med medlemskapsförhandlingarna snarare än att vänta ett antal år efter det att euroområdet utvidgas för första gången. Bestämmelserna avseende Europeiska centralbankens ledning måste anpassas på grund av utvidgningen och för att detta skall ske på ett effektivt sätt bör de enligt kommitténs uppfattning fastställas i samband med att medlemskapsförhandlingarna avslutas. Detta beslut bör inte skjutas på framtiden. Man bör framför allt vara medveten om att centralbanken kommer att fatta allt färre beslut med enhällighet och allt fler majoritetsbeslut i ett utvidgat EMU. Man bör redan nu försäkra sig om att alla institutionella resurser kommer att sättas in för detta ändamål.

4.1.2. Mångfalden kommer att bli en andra utmaning. Det kommer att ta lång tid att minska eller helt åtgärda skillnaderna i utvecklingsnivå.

4.1.2.1. I ett första skede kommer skillnaderna mellan euroområdet och övriga medlemsstater att bli mycket större, såväl kvalitativt som kvantitativt. I dag står ju endast tre medlemsstater utanför eurosamarbetet (Danmark, Storbritannien och Sverige). I samband med de tio nya EU-ländernas inträde kommer länderna i euroområdet att bli färre än de som står utanför (12 mot 13). Därmed uppstår genast frågan om en institutionalisering av eurogruppen, vilket skulle innebära att denna grupp får en juridisk ställning och beslutsbefogenheter som den nu saknar och att den inte längre är beroende av Ekofinrådet när det gäller beslut som direkt berör den.

⁽¹⁾ KOM(2002) 46 slutlig.

4.1.2.2. I ett andra skede, när nya medlemsstater går med i EMU, hamnar fokus i stället på de kraftigt ökade skillnaderna mellan de olika medlemsstater som ingår i EMU. I ett EMU med 25 medlemsländer måste man se över vissa grundläggande aspekter såsom subsidiaritetsprincipen, de nationella parlamentens roll och förvaltningssamarbetet mellan medlemsländerna. Man bör hitta nya samarbetsformer som utan tvivel måste omfatta en europeisk skattereform. Hur skall dessa reformer påbörjas, med vilken demokratisk jämvikt, vilka befogenheter och vilka kompromisser mellan gemenskapsmetoder och regeringsmetoder? Alla dessa frågor bör diskuteras inom Europeiska konventet och kommer även att kräva stor uppmärksamhet av Europeiska centralbanken, rådet och kommissionen.

4.2. Nya ekonomiska och sociala förutsättningar

4.2.1. Man får inte överskatta den förändring av den ekonomiska balansen som EMU-utvidgningen innebär, eftersom de tolv kandidatländernas BNP endast utgör 6 % av de tolv euroländernas BNP. När EMU:s utveckling måste anpassas till mycket mer skilda ekonomiska och sociala förhållanden än i dag kommer dock flera frågor att behöva ställas, i ett första skede kring förhållandet mellan euroområdet och de medlemsstater som står utanför EMU, och senare kring förvaltningen av en gemensam valuta i ekonomier som skiljer sig åt mer än tidigare. Frågorna kommer främst att gälla anpassningen till dessa nya situationer.

4.2.2. Dessa frågor kommer bland annat att gälla skillnaderna i konkurrenskraft och ekonomisk produktivitet, löneskillnaderna och de migrationsströmmar som skulle kunna uppstå i euroområdet, framför allt över nationsgränserna. Efter ett årtionde eller mer kommer aklimatiseringseffekter att bidra till att göra det utvidgade euroområdet mer homogent (när det gäller ländernas förvaltningsmetoder, näringslivets och arbetsmarknadsparternas gemensamma ansvar, effekterna av de ekonomiska och sociala reformer för perioden 2000–2001 som man kom överens om i Lissabon etc.). Under en över-

gångsperiod måste man dock kunna hantera dessa jämförelser och konfrontationer mellan mycket olika nationella system och ekonomier.

4.2.3. I detta sammanhang blir frågan om budgetöverföringar inom ett utvidgat EMU särskilt viktig. Hittills har EU valt att ha en ekonomisk och monetär union utan större federal inblandning, med små gemensamma budgetmedel och utan någon omfattande skatteharmonisering. I och med att EMU kommer att bestå av länder med inbördes stora skillnader uppstår nya problem som blir svåra att lösa med de nuvarande arrangemangen, t.ex. de tidigare nämnda frågorna om stora skillnader mellan produktionsfaktorerna, risker för ekonomiska och sociala spänningar eller chockeffekter p.g.a. asymmetri. Det är därför EU efter år 2006 kommer att behöva se över följande:

- Frågan om överföringar från gemenskapsbudgeten (sammanshållningsfundsmedel, stöd etc.).
- Frågan om gemenskapsbudgetens finansiering (och om en eventuell europeisk skatt).
- Andra frågor som knyter an till de ovanstående, särskilt frågor rörande beskattningen i Europa (olikheter och konkurrens mellan olika skattesystem samt det totala skattetrycket).

4.3. Internationella återverkningar

4.3.1. Målsättningen är att euron skall bli en tungt vägande internationell valuta. Utvidgningen av EMU måste ske under förtroendeingivande omständigheter och får inte hota eurons ställning internationellt. Ett internationellt förtroende för euron är en förutsättning för att valutans skall bli en framgång.

4.3.2. Man måste också bevaka vilka följder ett utvidgat EMU får för ekonomierna i EU:s närhet, särskilt i Ryssland, Ukraina, Vitryssland och övriga länder i f.d. Sovjetunionen och även i Medelhavsländerna och AVS-länderna.

Bryssel den 19 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt"

(KOM(2002) 175 slutlig)

(2003/C 61/13)

Den 11 april 2002 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 september 2002. Föredragande var Luis Miguel Pariza Castaños.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 126 röster för, ingen emot och 3 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av förslaget

1.1. I sin grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt lägger kommissionen fram en rad förslag, reflexioner och frågor om de olagliga situationer som förekommer och de olika åtgärder som kan vidtas för att de illegala invandrarna skall återvända till sina ursprungsländer. Grönboken är i linje med Europeiska rådets beslut från Laekenmötet i december 2001 och grundar sig på den handlingsplan för kampen mot illegal invandring som rådet antog den 28 februari 2002.

1.2. Grönboken tar upp flera frågor och lösningar på olika problem, och den har karaktären av ett diskussionsunderlag som kan tjäna som utgångspunkt för en bred debatt i hela det europeiska samhället, en debatt där inte bara EU:s institutioner och organ kan delta, utan även kandidatländerna, de icke-statliga organisationerna, universitetsvärlden och det civila samhällets organisationer.

1.3. Avsikten är att återvändande skall bli en del av gemenskapens invandrings- och asylpolitik (del I i grönboken). De situationer som förekommer delas in i två kategorier: Den ena kategorin utgörs av personer som vistas lagligt i landet, men av olika skäl (pensionering, medverkan i utvecklingsprojekt i ursprungslandet, förändrad situation som gör att flyktingar kan återvända etc.) frivilligt vill återvända och behöver stöd för detta. Den andra kategorin består av personer som vistas olagligt i EU (olagliga invandrare eller asylsökande som fått avslag men ändå stannat kvar etc.).

1.4. För de personer som vistas olagligt i ett land anser kommissionen att frivilligt återvändande företrädesvis bör användas, men när detta inte är möjligt är påtvingat återvändande nödvändigt.

1.5. När det gäller illegal invandring menar kommissionen att det är nödvändigt att garantera återvändande för att inte undergräva politiken för rätt till inresa och vistelse. Återvändandet bör i så stor utsträckning som möjligt vara

frivilligt, både av humanitära skäl och därför att det kräver mindre administration än påtvingat återvändande. Påtvingat återvändande för personer som vistas olagligt i ett land kan få en avskräckande effekt på potentiella olagliga invandrare.

1.6. När det gäller asyl tar kommissionen upp flera olika situationer som bör leda till återvändande: när asylsökande har fått avslag på sin ansökan, när personer som har omfattats av någon sorts skydd inte längre behöver detta etc. Även om frivilligt återvändande skall komma i första hand, kan påtvingat återvändande bli nödvändigt även i dessa fall. De skyldigheter som anges i internationella fördrag måste dock alltid uppfyllas: Kollektiva utvisningar skall vara förbjudna, ingen får utvisas när ett allvarligt hot mot den personliga säkerheten föreligger etc.

1.7. Kommissionen insisterar på att de mänskliga rättigheterna bör respekteras under alla förfaranden. En aspekt som framhålls är att personer som vistas olagligt i ett land måste ha tillräckliga möjligheter att överklaga till domstol under återvändandeförfarandet.

1.8. Samarbete om återvändande mellan medlemsstaterna ägnas stort utrymme (del II i grönboken), och en rad förslag och frågeställningar rörande exempelvis förfaranden och villkor för återvändande presenteras.

1.9. Återvändande för en person som har vistats lagligt i ett land kan endast genomföras genom ett utvisningsbeslut, och under följande omständigheter: om personens uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats, om han har dömts för ett brott för vilket straffet är minst ett års frihetsberövande, om han skäligen kan befaras ha begått grova brottsliga handlingar, eller om det föreligger konkreta indicier på att han avser att begå sådana handlingar.

1.10. Kommissionen erinrar om att personer som är varaktigt bosatta i en medlemsstat omfattas av ett särskilt skydd mot utvisning, och frågan ställs om i vilka andra fall detta skydd måste garanteras. Frågan om vilka villkor som skall gälla för återkallande av ett uppehållstillstånd ställs också.

1.11. De häkten eller andra anläggningar där personer hålls frihetsberövade i avvaktan på avlägsnande måste enligt kommissionen uppfylla vissa normer och villkor när det gäller praktiska funktioner, inkvartering och infrastruktur. Även när det gäller dessa aspekter lägger kommissionen fram frågeställningar rörande gemensamma kriterier för hela EU.

1.12. Medlemsstaterna skall samarbeta med varandra i allt som rör återvändande personers transitering genom en annan medlemsstat samt förbättra det operativa och tekniska samarbetet.

1.13. Kommissionen föreslår att en gemensam återtagandepolitik skall utvecklas (del III i grönboken) och lyfter fram svårigheterna med att åstadkomma avtal med ursprungsländerna, eftersom många länder inte är intresserade av återtagandeaftal under de nuvarande omständigheterna. Enligt kommissionens uppfattning bör dessa avtal ingå i de framtida associerings- och samarbetsavtalen.

2. Inledande kommentarer

2.1. EESK anser att en "person utan papper", dvs. en person som vistas olagligt i ett land, är en människa med samma grundläggande rättigheter och värdighet som alla andra. Därför har kommittén i sitt yttrande om kommissionens meddelande om en gemensam politik om olaglig invandring⁽¹⁾ förklarat att en "person utan papper" inte är en person utan rättigheter.

— "Uttrycket 'olaglig invandring' (...) kräver en viss precisering när man talar om personer som utvandrar. Även om det inte är lagligt att resa in i ett land utan giltiga handlingar och tillstånd så är dessa personer inga brottslingar. (...) Invandrare som saknar giltiga handlingar är inga brottslingar, även om deras ställning inte är legal."

— "En annan viktig invändning från kommittén mot meddelandets innehåll gäller behandlingen av invandrare som uppehåller sig illegalt i EU. I meddelandet talas enbart om återvändandepolitik, och enligt kommittén kan det inte vara det enda svaret på illegal invandring."

— "Kommissionen bör inom ramen för samordningen av politiken föreslå medlemsstaterna legaliseringsåtgärder

för att undvika risken att illegal invandring betraktas som en bakdörr till legal invandring. Vid legalisering av ställningen för berörda personer måste man ta hänsyn till graden av etablering i samhället och på arbetsmarknaden."

— "När det gäller politiken för återtagande och återvändande vill kommittén framhålla att man bör uppmuntra den frivilliga aspekten och ta största möjliga hänsyn till humanitära värden. EU:s medlemsstater bör inte ingå avtal för återtagande med länder som präglas av allvarlig politisk instabilitet och brist på respekt för de mänskliga rättigheterna. Kommittén kommer att analysera grönboken om gemenskapens återvändandepolitik mycket ingående."

— "En gemensam politik för att bekämpa illegal invandring måste ta hänsyn till samtliga bakomliggande faktorer. Den får inte begränsas till enbart polisiära och rättsliga åtgärder, som utan tvivel är nödvändiga men som inte i sig kan minska den illegala invandringen."

— "Kommittén uppmanar rådet att gå snabbare fram och ta större ansvar när det gäller lagstiftningsarbetet på området för invandring och asyl. Den aktuella efterläpningen i utarbetandet av de direktiv och förordningar som kommissionen föreslagit gör det svårt att styra migrationsflödena till lagliga kanaler."

2.2. Med utgångspunkt i dessa kommentarer och andra som har utvecklats i olika yttranden⁽²⁾ anser EESK att det vore ett misstag att betrakta påtvingat återvändande som EU:s enda eller huvudsakliga reaktion på de olagliga invandrare som i dag finns ibland oss. Det behövs en övergripande politik som omfattar både återvändande och legaliseringsåtgärder.

2.3. Att betrakta återvändande som den enda möjliga åtgärden för olagliga invandrare innebär varken ett rättvist eller korrekt bemötande av dem som berörs, och det är inte heller realistiskt med tanke på att miljontals människor kan komma att beröras. Inte ens när det gäller de personer som blir föremål för ett utvisningsförfarande kan mer än en liten andel verkligen utvisas, eftersom utvisning är en komplicerad och kostsam process och många ursprungsländer vägrar att ta emot dessa personer.

⁽¹⁾ EGT C 149, 21.6.2002.

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande om kommissionens meddelande om asyl, EGT C 260, 17.9.2001, yttrandet om den rättsliga ställningen för varaktigt bosatta, EGT C 36, 8.2.2002 och yttrandet om den öppna samordningsmetoden för gemenskapens invandringspolitik av den 29–30.5.2002.

2.4. Om politiken för påtvingat återvändande inte åtföljs av legaliseringsåtgärder blir resultatet att antalet olagliga invandrare består, och därmed gynnas den svarta ekonomin och utnyttjandet av arbetskraft, och den sociala utslagningen ökar.

2.5. Det bör påpekas att kommissionen, parlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén samt olika experter har visat att EU behöver många invandrare både för kvalificerat och okvalificerat arbete. EU behöver laglig invandring för att vårt ekonomiska och sociala system skall fungera, men medlemsstaterna stänger dörren mot den lagliga invandringen och därmed ökar den olagliga. De flesta olagliga invandrare som finns här ägnar sig i dagsläget åt näringsverksamhet och arbete, och denna verksamhet har positiva effekter för EU:s ekonomiska och sociala utveckling.

2.6. De olagliga invandrarna är de verkliga offren för en orättvis situation, eftersom de inte åtnjuter något rättsligt eller administrativt skydd och därför drivs in i den svarta ekonomin och i vissa fall i arbetskraftsutnyttjande eller social utslagning.

2.7. Antingen man tar mänskliga rättigheter eller ekonomiska och sociala behov som utgångspunkt, är det lämpligt att legalisera situationen, på vissa villkor, för många av de olagliga invandrare som nu befinner sig bland oss, för att undvika att illegal invandring blir en bakdörr till legal invandring.

3. Europeiska rådet i Sevilla

3.1. Europeiska rådet beslutade vid sitt möte i Sevilla att ge nya impulser åt gemenskapens invandrings- och asylpolitik och åtog sig att anta politiska och lagstiftningsrelaterade beslut under andra halvåret 2002 och under 2003.

3.2. När det gäller utvisnings- och återsändandepolitiken har rådet åtagit sig att före årets slut anta ett program för återsändande och att grunda detta på kommissionens grönbok.

3.3. Rådet har även införlivat invandringspolitiken i EU:s utrikespolitik och relationer med icke-medlemsstater, och det har gjort nya åtaganden för att utveckla den gemensamma invandrings- och asylpolitiken. Detta gäller framför allt tidsplanen för antagandet av lagstiftningen om familjeåterförening, de förändringar som gjorts i och med Dublinkonventionen samt flyktingstatus och den rättsliga ställningen för varaktigt bosatta.

3.4. Vi vill erinra rådet och kommissionen om att EESK har avgett yttranden om dessa lagstiftningsförslag, och vi hoppas att de behandlas noga och att våra synpunkter införlivas i gemenskapslagstiftningen. Rådet bör undvika att den lagstiftning som antas på invandrings- och asylområdet hamnar på en miniminivå som ligger långt från målsättningen i parlamentets och kommitténs yttranden. EU behöver en tillräckligt omfattande invandrings- och asylpolitik, i vilken det på ett balanserat sätt tas hänsyn till såväl ekonomiska och arbetsrelaterade som humanitära skäl, och till internationella konventioner och stadgan om grundläggande rättigheter.

3.5. För att den olagliga invandringen skall kunna bekämpas måste det, som EESK har påpekat i andra yttranden, finnas lämpliga möjligheter till laglig invandring. Det är förvånande och klandervärt att rådet i Sevilla inte fastställde någon tidsfrist för antagande av direktivet om villkoren för inresa och bosättning av ekonomiska skäl. Det är absolut nödvändigt att kanalerna för laglig invandring fungerar, så att olaglig invandring kan förhindras. I detta sammanhang har rådet i Sevilla inte gett rätt signal för en balanserad utveckling av den gemensamma invandrings- och asylpolitiken.

4. Kommentarer

4.1. Det är positivt att kommissionen har gett grönboken formen av ett diskussionsunderlag som inbjuder till en bred debatt. Vi har utarbetat det här yttrandet i denna öppna och konstruktiva anda, och vi hoppas att andra institutioner och organisationer också skall komma med synpunkter.

4.2. Frivilligt återvändande

4.2.1. Kommittén är positiv till att EU och medlemsstaterna skall ha en stöd- och samarbetspolitik för frivilligt återvändande, särskilt för att de lagliga invandrare som beslutar sig för att återvända skall förfoga över tillräckliga medel för att kunna återvända under tillfredsställande förhållanden.

4.2.2. När olagliga invandrare frivilligt återvänder är det ytterst viktigt att detta sker med assistans av en organisation, t.ex. IOM⁽¹⁾ eller UNHCR⁽²⁾. Dessa organisationer skall bekräfta den berörda personens utresa och återinresa i ursprungslandet, och de skall kontrollera villkoren för återinresan. Även icke-statliga organisationer med internationellt anseende kan bidra till denna verksamhet.

⁽¹⁾ Internationella migrationsbyrån.

⁽²⁾ FN:s flyktingkommissariat.

4.2.3. Frivilligt återvändande bör alltid ge möjlighet till ett senare beslut om att utvandra på nytt. De personer som frivilligt har återvänt bör få företräde vid en eventuell ny ansökan om att få flytta till den medlemsstat de lämnat.

4.2.4. För att stödet för frivilligt återvändande skall bli tillräckligt stort krävs att både EU och medlemsstaterna avsätter resurser. Det bör finnas permanenta program med tillräckliga medel för att kunna återanpassa de personer som återvänder till sina ursprungsländer. Kommittén är positiv till idén om att inrätta ett europeiskt återvändandeprogram som i första hand ger stöd till återanpassning. Icke-statliga organisationer med internationellt anseende och erfarenhet av att sköta program för återvändande och integration bör också involveras i förvaltningen av dessa program.

4.3. Påtvingat återvändande

4.3.1. Kommissionens förslag om att prioritera frivilligt återvändande och betrakta påtvingat återvändande som en sista utväg är befogat. Kommittén håller med om att det är en drastisk åtgärd som innebär mycket stor inskränkning av den berörda individens frihet och vilja. I många fall har de personer det handlar om sålt alla sina ägodelar och skuldsatt sig för att utvandra, och de kan därför hamna i en desperat situation när de återsänds.

4.3.2. Kommissionen erinrar själv om artikel 19 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där det uttryckligen sägs att kollektiva utvisningar skall vara förbjudna, och att ingen får avlägnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. UNHCR och olika icke-statliga organisationer har emellertid visat på flera fall av kollektiva utvisningar och avvisning/utvisning av olagliga invandrare och asylsökande till länder där mänskliga rättigheter systematiskt kränks.

4.3.3. EESK instämmer i kommissionens åsikt⁽¹⁾ att en europeisk återvändandepolitik bör respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Vi vill erinra om att artiklarna 3, 5, 6, 8 och 13 i Europakonvention för skydd av de mänskliga rättigheterna samt artiklarna 3, 4, 19, 24 och 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna innehåller bestämmelser som kan tillämpas på en politik för olagliga invandrades återvändande. Det bör påpekas att många invandrare befinner sig i en svår humanitär situation och att normer och praxis därför måste respektera mänskliga rättigheter och moraliska principer om solidaritet.

4.3.4. Kommissionen meddelar att den kommer att utarbeta ett förslag till direktiv om miniminormer för återvändandeförfaranden. Kommittén ser positivt på att den gemensamma lagstiftningen grundar sig på stadgan om grundläggande rättigheter och Europakonventionen för skydd av de mänskliga rättigheterna. Olika icke-statliga organisationer med internationellt anseende har visat på att viss lagstiftning och praxis i medlemsstaterna strider mot mänskliga rättigheter och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna⁽²⁾.

4.3.5. Att personer återvänder genom utvisningsbeslut efter att deras lagliga uppehållstillstånd har löpt ut bör betraktas som en extrem åtgärd. Först måste man undersöka om dessa personer har haft för avsikt att förlänga sin vistelse, och om så är fallet bör varje möjlighet till legalisering av situationen komma före utvisning.

4.3.6. När olagliga invandrare har fått vistas lagligt genom skyddsstatus, bör man även ta hänsyn till vilka familjeband de har och i vilken grad de etablerat sig i samhället och på arbetsmarknaden. Ett så drastiskt förfarande som utvisning eller påtvingat återvändande bör undvikas.

4.3.7. Det är rimligt att tredjelandsmedborgare som av en domstol har dömts för ett brott vars påföljd är frihetsstraff på minst ett år skall kunna utvisas, i enlighet med direktiv 2001/40/EG från maj 2001. Vi anser dock att det är oacceptabelt med utvisning på grund av brott som inte har lett till någon dom. Principen om presumtion för den anklagades oskuld skall vara förhärskande, i enlighet med artikel 48 i stadgan om grundläggande rättigheter.

4.3.8. Vid brottsrelaterade utvisningar måste alla rättsliga garantier som är normala i en rättsstat föreligga. I enlighet med grönboken skall utvisning kunna grunda sig på brott som inte har lett till någon dom och därmed inte är styrkta, men kommittén anser att någon sådan möjlighet inte skall få finnas. Det vi syftar på är möjligheten till utvisning när "tredjelandsmedborgaren skäligen kan befaras ha begått grova brottsliga handlingar" och "det föreligger konkreta indicier på att han avser att begå sådana handlingar". Det måste alltid vara domstolarna som avgör om ett brott har begåtts och fattar utvisningsbeslut.

4.3.9. Som kommissionen säger bör utvisningsbesluten fattas med hänsyn till vilken sorts uppehållstillstånd personen i fråga beviljats. Varaktigt bosatta personer, familjemedlemmar till medborgare i en medlemsstat samt flyktingar och personer som åtnjuter andra former av internationellt skydd får endast utvisas om de utgör ett allvarligt hot mot säkerhet och allmän ordning. Vid utvisning bör effektivt rättsmedel alltid garanteras. Enligt kommitténs åsikt behöver underåriga och andra utsatta personer alltid ett maximalt skydd.

(1) Grönboken, punkt 2.4: "Mänskliga rättigheter och återvändande".

(2) Amnesty International, Röda korset och andra icke-statliga organisationer har utarbetat flera rapporter om detta.

4.3.10. När gemenskapslagstiftningen harmoniseras bör man undvika påtvingat återvändande i följande särskilda situationer:

- När återvändandet innebär att en familj splittras, då maken eller maken är medborgare i medlemsstaten respektive lagligt bosatt eller när personen skiljs från barn eller släktingar i rakt uppstigande led.
- När återvändandet är till men för underåriga som är beroende av personen i fråga.
- När personen i fråga lider av en allvarlig fysisk eller psykisk sjukdom.
- När personens säkerhet, liv och frihet hotas i ursprungslandet eller transitlandet.

4.3.11. Ett överklagande av utvisning eller påtvingat återvändande bör alltid få suspensiv verkan, eftersom de berörda personernas rättigheter endast kan garanteras på detta sätt.

5. Frihetsberövande i avvaktan på ett avlägsnande

5.1. Frihetsberövande i avvaktan på avlägsnande innebär en stor inskränkning i den personliga friheten. De miniminormer som fastställs inom EU bör garantera att beslut om frihetsberövande utfärdas av en rättslig myndighet, så att dessa beslut kan överklagas.

5.2. Personer som frihetsberövas i avvaktan på avlägsnande eller utvisning bör inte interneras i vanliga fängelser, eftersom olagliga invandrare inte är brottslingar⁽¹⁾. Det bör finnas särskilda anläggningar där dessa personer hålls i förvar, och fängelser bör endast få användas för internering i de fall när avvísning eller utvisning sker på grund av begångna brott.

5.3. Villkoren för dessa anläggningar måste fastställas på EU-nivå, och internerna måste kunna utöva sina personliga rättigheter, utom rörelsefriheten. Frihetsberövande i avvaktan på avlägsnande får inte vara längre än trettio dagar. Underåriga i sällskap med föräldrar eller förmyndare skall omhändertas av myndigheterna och får inte vistas på anläggningar där personer hålls i förvar.

5.4. Det bör finnas ett alternativ till att hålla dessa personer i förvar. Den person som skall avlägsnas kan stanna i sin bostad men ha skyldighet att regelbundet infinna sig hos myndigheterna. Beslutet om frihetsberövande måste stå i proportion till den berörda personens situation. Exempelvis bör inget frihetsberövande ske när personen i fråga har familjeband eller har etablerat sig på arbetsmarknaden och skälet till påtvingat återvändande är att uppehållstillståndet löper ut.

⁽¹⁾ EGT C 149, 21.6.2002.

5.5. Kommittén vill ställa följande fråga till kommissionen och rådet: Vad är det för mening med frihetsberövande i avvaktan på avlägsnande, när det gäller personer som inte kan avlägsnas eftersom det saknas tillräckliga överenskommelser med ursprungslandet, personerna är medborgare i krigförande länder eller är utsatta för förföljelse, eller det förekommer kränkningar av mänskliga rättigheter? Ur människorättssynpunkt är långvarig internering, något som för närvarande förekommer i vissa medlemsstater, oacceptabel.

5.6. Vid sidan av miniminormerna bör det finnas en tillfällig EU-lista över länder till vilka personer inte kan utvisas eftersom friheter kränks eller det råder krig eller humanitära kriser.

5.7. Personer med allvarliga fysiska eller mentala sjukdomar skall inte kunna hållas i förvar eller utvisas eftersom de behöver sjukvård.

6. Återtagandeavtal

6.1. Kommissionen och de olika medlemsstaterna har för närvarande svårt att ingå återtagandeavtal med tredje land. Det står klart att återtagandeavtalen är något som endast ligger i europeernas intresse. EESK anser att det vore lämpligt att komplettera återtagandeavtalen med andra politiska och ekonomiska instrument som kan ligga i icke-medlemsstaternas intresse. Europeiska unionens förbindelser med tredje land bör alltid grunda sig på humanitära kriterier.

6.2. I associeringsavtalen mellan EU och tredje land bör det ingå klausuler för att styra migrationsflödena till lagliga kanaler och för att den europeiska invandringspolitikens skall få positiva effekter på dessa länders ekonomiska och sociala utveckling. Det är i detta sammanhang återtagandeavtalen skall betraktas.

6.2.1. EESK stöder helt och fullt beslutet från Europeiska rådet i Sevilla om att målen för utvecklingsamarbete skall bibehållas, varvid man bör undvika att eventuella påföljder för tredje land påverkar samarbetsåtagandena. Den bästa åtgärden för att minska migrationstrycket från utvecklingsländerna är att utöka EU:s politik för utveckling i dessa länder.

6.3. Vi vill erinra om att kommitténs åsikt redan har kommit till uttryck i ett tidigare yttrande⁽¹⁾: Respekt för mänskliga rättigheter måste vara en grundförutsättning för att avtal om återtagande skall kunna ingås.

7. Återvändande och hjälp till utveckling

7.1. Den europeiska återvändandepolitiken för tredje land bör få positiva effekter på dessa länders utveckling. Den får inte leda till att ytterligare problem uppstår. De personer som återvänder bör integreras i samhället och spela en positiv roll i den ekonomiska och sociala utvecklingen. Stödet till återvändande personer bör ge dem möjlighet att integreras på arbetsmarknaden och stärka deras näringsverksamhet.

7.2. Det positiva sambandet mellan återvändande och utveckling måste gälla såväl frivilligt som påtvingat återvändande, men framgången kommer alltid att bli större när personerna frivilligt accepterar att återvända.

7.3. Återvändande bör inbegripa kompletterande program som anpassas till varje individs situation, med hänsyn till dennes ekonomiska, yrkesrelaterade, sociala och familjerelaterade omständigheter samt den ekonomiska och sociala situationen i det land som han eller hon återvänder till. Programmet skall inbegripa insatser från de organisationer som medverkar i processen.

7.4. Anslagen till gemenskapens återvändandeprogram bör inte tas från nuvarande gemenskapsprogram eller medlemsstaters program för utveckling. Det måste bli nya program som innebär en ökning av de nuvarande resurserna.

7.5. Internationellt erkända organisationer (IOM, Röda korset, UNHCR etc.) bör knytas till EU och medlemsstaterna i förvaltningen av dessa program.

7.6. Kommissionen har aviserat att den inom kort kommer att lägga fram ett meddelande om invandring och utvecklingsbistånd. Vi anser att detta är ett nödvändigt initiativ och hoppas att kommissionen kommer att ta hänsyn till våra synpunkter.

8. Slutliga kommentarer

8.1. Rådet håller på att öka sina insatser mot olaglig invandring, något som är nödvändigt. EESK har i flera yttranden visat att ansvaret i stor utsträckning ligger på rådet och på medlemsstaterna, som ännu inte förfogar över en gemensam invandrings- och asyllagstiftning, och att det därför blir svårt att styra migrationsflödena till lagliga kanaler.

8.2. EU:s alla institutioner och organ bör vara mycket beslutsamma i sina insatser för att motverka extrema politiska riktningar, särskilt när det gäller den rasism som håller på att utvecklas på vissa håll. Det är nödvändigt att handla på ett politiskt ansvarsfullt och pedagogiskt sätt, så att medborgarna får lära känna de verkliga omständigheterna runt migrationsflödena. Massmedierna måste ha en objektiv grundval och handla ansvarsfullt när de förmedlar information och åsikter. Vissa skrupelfria politiker använder medborgarnas oro för att underblåsa rasism och främlingsfientlighet. Kommittén stöder det civila samhällets organisationer i deras kamp mot rasism och främlingsfientlighet.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer"

(KOM(2002) 119 slutlig – 2002/0061 COD)

(2003/C 61/14)

Den 22 mars 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 4 september 2002. Föredragande var Ernst Ehnmark.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 135 röster för, inga röster emot och inga nedlagda röster.

1. Sammanfattning av yttrandet

1.1. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon 2000 fastlades mycket ambitiösa mål för unionens utveckling, med stora konsekvenser inte bara på det ekonomiska planet utan även socialt och miljömässigt. I Lissabonstrategin framhölls att huvudmålet för unionens utveckling är att unionen år 2010 skall ha blivit världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade samhälle. Vid senare möten i Europeiska rådet har detta mål bekräftats.

1.2. Ett av de viktigaste områdena när det gäller att uppnå Lissabonmålet är utbildningen och generellt utvecklingen av de mänskliga resurserna. Ett annat område av stor betydelse är utvecklingen av arbetsmarknaden och dess sätt att fungera. I gränsen mellan dessa båda områden finner vi satsningarna på att främja kvalitetsutbildning och att garantera det ömsesidiga erkännandet av yrkeskvalifikationer över gränserna. Endast på detta sätt kan arbetsmarknaden och utbildningssystemet bidra fullt ut till uppfyllandet av Lissabonmålet.

1.3. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar det nya förslag från Europeiska kommissionen som syftar till att skapa en enhetligare och enklare rättslig ram för ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer. Det är ett förslag i rätt tid och det är långtgående. Även om det fokuseras på reglerade yrken, gäller det faktiskt både reglerade och icke-reglerade yrken samt yrken som baseras på såväl kortare som längre utbildningsperioder, särskilt som många yrken är reglerade i vissa EU-länder och icke-reglerade i andra. I detta avseende skulle rörligheten inom icke-reglerade områden också kunna påverkas positivt, även om detta inte behandlas officiellt i förslaget till direktiv. Förslaget till nytt direktiv utgör en högst påtaglig förenkling av gällande bestämmelser. EESK stöder dessa avsikter.

1.4. En ordning för erkännande av yrkeskvalifikationer förutsätter aktivt stöd och deltagande från berörda branschorganisationer och arbetsmarknadens parter. I den nuvarande ordningen garanteras det i viss utsträckning, men i den nya ordning som föreslås garanteras inte detta. EESK föreslår att ändringar görs i direktivförslaget så att denna medverkan säkerställs.

1.5. Ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer måste baseras på antaganden om kvalifikationernas jämförbara, höga kvalitet. Det är mycket viktigt att konsumenterna och den stora allmänheten har förtroende för kvaliteten i de tjänster som erbjuds av såväl migrerande som inhemska yrkesutövare. EESK anser att direktivförslaget inte tillräckligt behandlar de problem som sammanhänger med att tillhandahålla god service till konsumenterna. Detta är inte bara en fråga för de offentliga myndigheterna utan också för branschorganisationer och arbetsmarknadens parter. Medlemsstaterna måste säkerställa att konsumentskyddet kommer i första hand.

1.6. Den nya ordningen för erkännande av yrkeskvalifikationer måste vara både enkel och flexibel. Den måste kunna anpassas till förändringar på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet. I direktivförslaget klargörs inte i vilken utsträckning bestämmelserna i direktivet kan komma att ändras som en följd av ändringar i utbildningspolitiken. EESK rekommenderar dessutom Europeiska kommissionen att rikta större uppmärksamhet mot behovet av en konsekvent politik i gränssnittet mellan utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik och politiken för den inre marknaden.

1.7. Den nya ordningen öppnar dörren för europeiska branschorganisationer att lägga fram förslag om gemensamma plattformar på Europainivå för erkännande av yrkeskvalifikationer. EESK menar att det är mycket positivt att denna möjlighet har inarbetats i direktivförslaget, men anser dock att kriterierna för att lämna sådana förslag bör utformas bättre i direktivet. Kommittén vill föreslå en uppsättning sådana kriterier.

1.8. Förslaget till nytt direktiv innebär en mängd svårigheter när det gäller information och kommunikation, både för nationella myndigheter och branschorganisationer. EESK anser att en högkvalitativ service till medborgarna måste utformas när det gäller erkännande av yrkeskvalifikationer.

1.9. EESK företräder det organiserade civila samhället, det vill säga arbetsmarknadens parter, branschorganisationer, konsumenter, osv. EESK avser att som en del i kommitténs arbete rörande den inre marknaden och utvecklingen av utbildningssystemen starkt engagera sig i uppföljningen av direktivet.

2. Behovet av ökad rörlighet på arbetsmarknaden: erkännande av utbildningsbevis mot bakgrund av Lissabonstrategin

2.1. Den geografiska rörligheten mellan unionens medlemsstater är relativt låg: Endast 225 000 personer, motsvarande 0,1 % av den totala befolkningen inom EU, folkbokförde sig i ett annat land år 2000. När gemenskapens ordning för erkännande av yrkesbehörighet inrättades för fyrtio år sedan, var det främst lågutbildad arbetskraft som stod för den geografiska rörligheten. I dag är det de utbildade arbetstagarna som är den mest rörliga gruppen på den inre arbetsmarknaden.

2.2. Såväl geografisk som yrkesmässig rörlighet betraktas som en av de viktigaste faktorerna för att öka sysselsättningen och främja EU:s allmänna konkurrenskraft. Att undanröja hindren för rörligheten har blivit en central politisk fråga. Med de ändrade trenderna när det gäller rörlighet på arbetsmarknaden, har det blivit viktigt att göra det lättare att flytta inom unionen – i stället för att flytta bort från unionen.

2.3. I Lissabonstrategin utpekades bristen på rörlighet på arbetsmarknaden som ett avgörande hinder för att uppnå ekonomisk och industriell tillväxt. I strategin underströks också att de tjänster som utbjuds även fortsättningsvis måste hålla en hög kvalitet. Kvalitetsaspekten är även en av nyckelfrågorna i den pågående diskussionen om utbildningssystemens utveckling.

2.4. Både när det gäller högre utbildning och yrkesutbildning görs nu satsningar på att uppnå ett visst mått av tillnärmning i fråga om läroplaner och normer. Även om det är alltför tidigt att tala om harmonisering, är det tydligt att man inom utbildningssystemen har funnit ett behov av en högre grad av samordnad planering. Tillnärmningen när det gäller akademisk utbildning och yrkesutbildning kommer utan tvivel att bidra till ytterligare rörlighet för kvalificerade arbetstagare.

2.5. Den rättsliga ramen för erkännande av yrkeskvalifikationer är ett verktyg som kan användas för att skapa en öppen och flexibel inre marknad. Samma yrken organiseras ofta på olika sätt i olika medlemsstater. Huvudinriktningen måste vara att hålla fast vid den allmänna regeln om fri etableringsrätt baserat på nationella bestämmelser. Bestämmelserna om partiellt tillträde till yrken eller tillhandahållande av tjänster över gränserna kommer förmodligen endast att leda till begränsad liberalisering eller liberalisering i undantagsfall. I direktivet har man inte lyckats klargöra denna aspekt. EESK rekommenderar att denna fråga behandlas i direktivet.

2.6. I detta sammanhang bör framhållas att det i framtiden kommer att bli ännu viktigare att vara uppmärksam på bedrägerier när det gäller falska betyg och kvalifikationer, och att vidta lämpliga åtgärder mot sådana.

3. Allmänna kommentarer

3.1. EESK välkomnar förslaget till nytt direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer. Syftet är att skapa ett mer samordnat, tydligt och flexibelt system för ömsesidigt erkännande av reglerade yrken på grundval av de befintliga direktiven om den generella ordningen och sektorsdirektiven om erkännande. Kommittén noterar att förslaget är den första övergripande moderniseringen av gemenskapssystemet för erkännande av yrkesbehörighet sedan detta inrättades för fyrtio år sedan.

3.2. Den totala konsolideringen av systemen för erkännande av yrkeskvalifikationer för reglerade yrken bör göra systemet lättare att hantera och tydligare, snabbare och enklare för användarna, så att den fria rörligheten mellan medlemsstaterna ökas för kvalificerad arbetskraft. Detta är särskilt viktigt med tanke på utvidgningen.

3.3. Genom att utforma samordnade principer för ömsesidigt erkännande har kommissionen försökt att undvika eventuella konflikter med de nationella ordningarna. Detta gäller särskilt i länder där det finns offentliga organisationer för yrkesråd med ansvar för pensionsfonder och andra fonder för social trygghet. EESK rekommenderar att det i direktivförslaget ingår tydligt anges att bestämmelserna i direktivet inte innebär några förändringar i yrkesorganisationernas grundstruktur i medlemsstaterna. Direktivets syfte är uteslutande att främja och förenkla rörligheten, inte att förändra strukturerna i medlemsstaterna.

3.4. Informationen om erkännande av examensbevis och andra behörighetsbevis rörande både reglerade yrken och eventuella initiativ om icke-reglerade yrken måste förbättras genom utnyttjande av befintliga informations- och kommunikationsnätverk och via pågående arbeten med att förbättra möjligheterna att jämföra kvalifikationer för att ge medborgarna tillgång till pålitlig och mer uttömmande information och rådgivning, särskilt inriktad på deras individuella intressen och rättigheter. EESK skulle gärna ha sett en ingående analys av hur en god informationservice till medborgarna kan utformas.

3.5. Enligt förslaget till direktiv ersätts femton befintliga direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer, nämligen tolv huvuddirektiv som omfattar de sju yrkena läkare⁽¹⁾, sjuksköterska inom allmän hälso- och sjukvård⁽²⁾, tandläkare⁽³⁾, veterinär⁽⁴⁾, barnmorska⁽⁵⁾, farmaceut⁽⁶⁾ och arkitekt⁽⁷⁾ – dessa direktiv har till största delen antagits under en tjugooårsperiod under sjuttio- och åttiotalen – plus de tre direktiven om den generella ordningen⁽⁸⁾, som alla uppdaterats genom SLIM-direktivet år 1999 och 2001. Direktivet skulle därigenom omfatta alla yrken från högre utbildning till yrken inom hantverk och handel.

3.6. EESK stöder den metod kommissionen valt. Det är mycket viktigt att nya satsningar görs för att förenkla regelverket för erkännande av yrkeskvalifikationer. Med tanke på utvidgningen är det av särskilt stor betydelse att införa en ny ordning som beaktar att det finns behov både av förenkling och av att de tjänster som utbjuds även fortsättningsvis håller hög kvalitet.

3.7. I förslaget påläggs tjänsteleverantörer särskilda skyldigheter att ge viss information till sina kunder och till kontaktpunkterna i medlemsstaterna. Medlemsstaterna påläggs mer generella skyldigheter när det gäller informationsutbyte. EESK skulle ha välkomnat mer specifika förslag när det gäller medlemsstaternas skyldigheter att integrera befintliga nationella ordningar.

(1) EGT L 165, 7.7.1993, s. 1, och senast ändrat genom SLIM-direktivet.

(2) EGT L 176, 15.7.1977, s. 1 och s. 8, och senast ändrat genom SLIM-direktivet.

(3) EGT L 233, 24.8.1978, s. 1 och s. 10, och senast ändrat genom SLIM-direktivet.

(4) EGT L 362, 23.12.1978, s. 1 och s. 7, och senast ändrat genom SLIM-direktivet.

(5) EGT L 33, 11.2.1980, s. 1 och s. 8, och senast ändrat genom SLIM-direktivet.

(6) EGT L 253, 24.9.1985, s. 34 och s. 37, och senast ändrat genom SLIM-direktivet.

(7) EGT L 223, 21.8.1985, s. 15, och senast ändrat genom SLIM-direktivet.

(8) EGT L 19, 24.1.1989, s. 16, och senast ändrat genom SLIM-direktivet. EGT L 209, 24.7.1992, s. 25, och senast ändrat genom SLIM-direktivet. EGT L 201, 31.7.1999, s. 77.

4. Särskilda kommentarer

EESK betonar att det i direktivets titel bör klargöras att direktivet endast berör reglerade yrken.

4.1. Avdelning I – Allmänna bestämmelser

4.1.1. Det föreslagna direktivets tillämpningsområde

4.1.1.1. EESK har noterat att lydelsen inte omfattar medborgare i tredje land som har fått sin utbildning i en EU-medlemsstat. EESK anser att kategorin tredjelandsmedborgare med permanenta uppehållstillstånd bör ha samma rätt till erkännande av yrkeskvalifikationer som EU-medborgare⁽⁹⁾.

4.1.1.2. När det gäller medborgare i EU-medlemsstater skulle kommittén vilja rekommendera att värdmedlemsstaten, för att upprätthålla en hög kvalitetsnivå på konsumenttjänster, ges möjlighet att kräva att ett lämplighetsprov görs av sökande som innehar ett utbildningsbevis från ett tredje land och som har tre års yrkeserfarenhet som intygats av den medlemsstat där utbildningsbeviset erkändes i enlighet med artikel 2.2.

4.1.2. Verkan av erkännandet

4.1.2.1. EESK välkomnar den klara och enkla lydelsen i de båda första punkterna.

4.1.2.2. EESK har dock vissa reservationer mot tillämpningen av artikel 4.3, där det anges att om den sökandes yrke utgör en självständig verksamhetsdel av ett yrke som i värdmedlemsstaten täcker ett bredare verksamhetsfält och om denna skillnad inte kan kompenseras genom en kompletteringsåtgärd, har sökanden endast rätt att utöva denna verksamhetsdel i värdmedlemsstaten. Just i detta fall befarar kommittén att konsumenterna riskerar att få svårt att bedöma kompetensen hos yrkesutövare vilkas tjänster de vill utnyttja. Kommittén anser att de berörda yrkesutövarna bör vara skyldiga att ge konsumenterna tydlig och ingående information om gränserna för yrkesutövarens verksamhetsområde.

(9) Jfr. högnivågruppen för kompetens och rörlighet (14 december 2001), kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet (KOM(2002) 72) och förslaget till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare (KOM(2001) 386 slutlig).

EESK har redan framhållit (jfr. 2.5) att det i direktivet tydligt måste framgå att partiellt tillträde till ett yrke bör vara ett undantag och inte allmän regel.

4.1.2.3. I detta sammanhang har EESK noterat att vissa nationella yrkesorganisationer har uttryckt farhågor för att lydelsen i artikel 4 punkt 3 – och även lydelsen på andra ställen – skulle kunna tolkas som en signal till mer enhetliga strukturer för nationella yrkesorganisationer. EESK rekommenderar att det i direktivets ingress anges att direktivets syfte är att främja och förenkla rörligheten, inte att på ett eller annat sätt försöka påverka de nationella yrkesorganisationernas strukturer.

4.2. Avdelning II – Frihet att tillhandahålla tjänster

4.2.1. Artikel 5: Principen om friheten att tillhandahålla tjänster

4.2.1.1. EESK betonar att målet med friheten att tillhandahålla tjänster är tjänster av hög kvalitet för EU-medborgare och skydd av europeiska konsumenters säkerhet och hälsa, både när det gäller offentliga och privata tjänster. Konsumenten måste få korrekt information på sitt eget modersmål om tjänsteleverantören och om de villkor som gäller för tjänstens tillhandahållande.

4.2.1.2. I allmänhet är det omöjligt för kunden att kontrollera i vilket land en tjänsteleverantör är etablerad. Kunden måste därför kunna lita på att den tjänst han erbjuds uppfyller konsumentskyddsreglerna i det land där den erbjuds. Kommittén anser därför att de särskilda bestämmelser som gäller för yrket i värdmedlemsstaten också måste vara bindande för tjänsteleverantörer från andra medlemsstater.

4.2.1.3. I direktivförslaget föreslås en lättare ordning för tillhandahållande av tjänster över gränserna än för etablering, om än med en skyddsklausul. Tjänsteleverantörernas rörlighet inom medlemsstaterna kommer att underlättas om de ges möjlighet att arbeta tillfälligt i upp till 16 veckor i värdlandet med samma titel som i hemlandet. EESK vill betona att detta inte skall tolkas som att det skulle finnas en skillnad i tjänsternas kvalitet; det bör däremot vara ett sätt att lösa administrativa problem. I detta sammanhang skulle EESK vilja hänvisa till artikel 7 om kravet på tjänsteleverantören att i förväg lämna information till etableringsmedlemsstatens kontaktpunkt. Denna skyldighet gäller också tillfälliga tjänster.

4.2.1.4. I direktivets artikel 7 anges att om tjänsteleverantören reser till en annan medlemsstat för att tillhandahålla tjänsten, skall denne på förhand underrätta kontaktpunkten i etableringsmedlemsstaten (i den svenska versionen av direktivets artikel 7 används här, förmodligen felaktigt, termen "värdmedlemsstat"; övers. anm.). Denna bestämmelser kommer utan tvivel att ge upphov till vissa problem när det gäller information och administration, men skulle fungera som en mekanism för kvalitetskontroll.

4.2.1.5. Enligt artikel 9 skall medlemsstaterna sörja för att tjänsteleverantörerna uppfyller sina skyldigheter att lämna information. För att göra det måste värdmedlemsstatens myndigheter informeras om tillhandahållandet av tjänster. Dessutom blir den rättighet – fastlagd i artikel 8 – som myndigheterna i värdmedlemsstaten har att begära information från myndigheterna i etableringsmedlemsstaten meningslös om inte värdmedlemsstaten har kännedom om tjänsteleveransens. Kommittén anser därför att kontaktpunkten i värdmedlemsstaten också bör informeras om allt planerat tillhandahållande av tjänster.

4.2.1.6. Mot bakgrund av artikel 8 anser kommittén vidare att en tidsfrist bör ställas upp för svar från berörda myndigheter.

4.2.1.7. Vid sidan av den information som krävs enligt direktivförslagets artikel 9 bör åtgärder även vidtas för att säkerställa att tjänsteleverantören ger mottagaren av tjänsterna information om eventuella försäkringar leverantören har tagit som skydd mot sådana ekonomiska risker som är förenade med dennes yrkesansvar.

Konsumenterna bör också bli informerade om under hur lång tid yrkesutövaren skall befinna sig i deras land, eftersom de måste veta huruvida de kan förvänta sig en uppföljning av deras behandling, ärende eller fall. De måste också informeras om vilka rättsliga möjligheter de har om problem skulle uppstå.

4.2.1.8. Kommittén anser att det för att undvika oklarheter och svårigheter bör klargöras om sextonveckorsperioden beräknas på basis av kalenderdagar eller arbetsdagar. Kommittén föreslår att kalenderdagar används, med tanke på att vissa yrkesutövare även utför tjänster under veckosluten.

4.3. Avdelning III – Etableringsfrihet

4.3.1. Kapitel I – Den generella ordningen för erkännande av utbildningsbevis

4.3.1.1. I detta avsnitt upprepas i allt väsentligt principerna i direktiv 89/48/EEG och 92/51/EEG. Den generella ordningen bygger på principen för ömsesidigt erkännande, enligt vilken varje kvalificerad yrkesutövare som arbetar i en av medlemsstaterna har rätt att få sitt examensbevis erkänt såsom gällande för samma yrke i andra medlemsstater utan att personen i fråga skall behöva genomgå hela utbildningen på nytt. Eftersom det inte finns någon samordning av minimikraven för utbildningen tillåter den generella ordningen i allmänhet inte automatiskt erkännande. Värdlandet kan kräva kompletterande utbildning om det finns stora skillnader mellan den utbildning som migranten har och den utbildning som krävs i värdlandet. Denna princip behålls i direktivförslaget.

4.3.1.2. Att tillämpa den generella ordningen som kompletterad för medlemmar i yrken som faller under den sektorspecifika ordningen är oförenligt med harmoniseringen av minimikravet för utbildningar. Det finns dessutom ingen mening med den sektorspecifika ordningen, om underlåtenhet att uppfylla de minimikrav för utbildningen som fastställs i den automatiskt innebär att den generella ordningen tillämpas.

4.3.1.3. Ytterst skulle detta leda till ett uppdelning av yrken i två delar, där vissa människors utbildning uppfyller minimikraven i sektorsdirektivet och andras inte gör det. Det är emellertid omöjligt för konsumenter att göra denna åtskillnad, och de har själva ingen metod för att skilja mellan kvalificerade och mindre kvalificerade tjänsteleverantörer.

4.3.1.4. Kommittén anser att rådande praxis – där medlemsstaterna gör en individuell bedömning av sökandes kunskaper och färdigheter och utformar lämpliga och proportionerliga kompensationsåtgärder grundade på EG-domstolens rättspraxis – är tillräcklig och konsumentvänlig. Den bör därför bibehållas.

4.3.2. Artikel 11: Kvalifikationsnivåer

4.3.2.1. Fem nivåer för yrkeskvalifikationer definieras teoretiskt. Nivåerna I till III motsvarar de tre utbildningsnivåer som omfattas av direktiv 92/51/EEG. Direktiv 89/48/EEG har delats upp i nivåerna IV och V. Erkännandet beviljas enligt direktivförslaget endast om den nivå som krävs i värdmedlemsstaten inte överstiger den nivå som ligger omedelbart över den som intygas genom den sökandes utbildningsbevis. Det nuvarande systemet möjliggör överbyggnad mellan de generella direktiven 92/51/EEG och 89/48/EEG.

4.3.2.2. Det är ett steg i rätt riktning att förslaget beaktar skillnaden mellan olika nivåer av högre utbildning. EESK noterar dock att kvalifikationsnivåerna inte stämmer överens med EU:s allmänna politik på utbildningsområdet och tendensen i den s.k. Bolognaprocessen för högre utbildning.

4.3.2.3. EESK föreslår att följande ändring görs i artikel 11:

- Nivå 5 motsvarar en högre utbildning som omfattar minst fyra och högst fem års studier.
- Nivå 6 motsvarar en högre utbildning som omfattar minst fem års studier.

4.3.3. Artikel 13: Villkor för erkännande

4.3.3.1. I artikel 13 upprepas i allt väsentligt artikel 3 i direktiv 89/48/EEG och 92/51/EEG.

4.3.3.2. EESK noterar att reglerad utbildning med examensbevis innebär att migrerande arbetstagare som kommer från en medlemsstat där yrket i fråga inte är reglerat inte behöver visa att de har två års erfarenhet inom yrket.

4.3.4. Artikel 14: Kompletteringsåtgärder

4.3.4.1. Det finns statistik som visar att mer än 80 % av alla ansökningar godtas utan kompletteringskrav. Det måste dock finnas möjligheter till kompensationsåtgärder som t.ex. lämplighetstest eller anpassningsperioder, om det finns avsevärda skillnader mellan den sökandes behörighetsgivande utbildning och de krav som ställs i värdlandet. EESK framhåller att värdmedlemsstaten bör ha rätt att avgöra vilken av de båda kompensationsåtgärderna som skall krävas av en sökande, med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

4.3.4.2. EESK noterar att "avsevärda skillnader" i förslaget gäller skillnader i utbildningens längd och innehåll och betonar att de berörda myndigheterna bör koncentrera sig på den sökandes aktuella kompetens, inte grundutbildningen. Det behövs gemensamma metoder när det gäller att bedöma den yrkesmässiga erfarenheten och den kompetens som erhålls genom fortbildning.

4.3.4.3. I artikel 14 vill kommissionen upphäva möjligheten för en medlemsstat att kräva yrkeserfarenhet i stället för en kompensationsåtgärd när det finns väsentliga skillnader som avser utbildningstiden och inte utbildningens innehåll. Nyckelorden är här givetvis "utbildningstiden och inte utbildningens innehåll". Detta innebär att det inte kommer att vara möjligt för en sökande att kompensera kortare utbildning med längre yrkeslivserfarenhet. EESK skulle gärna se att en analys gjordes av de effekter som detta förslag kan få.

4.3.4.4. I direktivförslaget anges att om en medlemsstat anser att den inte kan eller vill ge en sökande rätt att välja mellan anpassningstid och lämplighetsprov, skall den i förväg underrätta de andra medlemsstaterna och kommissionen om detta och lägga fram dokument som visar att detta undantag är berättigat. EESK inser fördelarna med ett sådant krav, eftersom detta gör det svårare att införa nya hinder för rörligheten. Detta krav visar att man måste bygga upp ett mycket effektivt nätverk av nationella kontaktpunkter för att direktivet skall kunna genomföras.

4.3.4.5. Man bör säkerställa att den uppförandekodex som antogs av samordningsgruppen för den generella ordningen följs.

4.3.4.6. Den ökande rörligheten har tillsammans med satsningarna på att främja den redan lett till ökad jämförelse och konvergens när det gäller kvalifikationer och utbildning. Därför är det än mer viktigt med tydliga och enkla villkor för tillfälliga och gränsöverskridande tjänsteleveranser.

4.3.5. Artikel 15: Gemensamma plattformar

4.3.5.1. EESK välkomnar helhjärtat att det genom direktivförslaget införs gemensamma europeiska plattformar som skall utformas av berörda yrkesorganisationer på EU-nivå och som efter erforderligt samråd med medlemsstaterna skall antas av kommissionen. Enligt förslaget avses med gemensamma plattformar ett antal kriterier i fråga om bestämda yrkeskvalifikationer som garanterar tillräcklig kompetensnivå för utövandet av ett bestämt yrke och som dessa organisationer grundar sig på när de utvärderar kvalifikationer som förvärvats i medlemsstaterna. När kvalifikationskriterierna på grundval av gemensamma plattformar fastställs genom ett beslut på gemenskapsnivå (av kommittén för erkännande av yrkeskvalifikationer) bortfaller medlemsstaternas behov av kompensationsåtgärder. Denna koppling mellan gemensamma plattformar och kompensationsåtgärder är högst intressant och bör stödjas.

4.3.5.2. EESK anser att denna typ av aktiv medverkan från europeiska yrkessammanslutningars sida kan vara ett bra sätt att göra erkännandet av yrkeskvalifikationer enkelt, mer automatiskt, förutsägbart och tydligt. Metoden måste dock innebära tillräckliga garantier när det gäller de sökandes kvalifikationsnivå.

4.3.5.3. Därför kräver EESK tydliga kriterier för de europeiska yrkesorganisationer som kan komma att ansöka om gemensamma plattformar. Sådana yrkesorganisationer skall

- i möjligaste mån täcka samtliga EU-länder,
- främja och upprätthålla en hög kvalitetsnivå på det berörda yrkesområdet genom att skapa förutsättningar för ökad konvergens när det gäller grundutbildning och utforma krav i fråga om fortbildning,
- främja regelbundna utvärderingar av kvalitetsnivån på medlemmarnas tjänster i medlemsstaterna genom externa organ,
- inrätta ett utbildningsbevis för en viss yrkeskvalifikationsnivå i den mån detta inte faller under medlemsstaternas ansvar,
- se till att medlemmarna i deras medlemsorganisationer respekterar de yrkesetiska regler som organisationen föreskriver, och

- vara representativa för sina respektive yrkesgrupper på nationell nivå (inom medlemsstaten).

4.3.5.4. Europeiska kommissionen bör upprätta ett europeiskt register för gemensamma plattformar. Registret bör läggas ut på webbplatsen för "one-stop information" om europeisk rörlighet, med länkar till de organisationer som inrättat plattformarna.

4.3.5.5. Vissa europeiska sammanslutningar av yrkesorganisationer (t.ex. European Federation of Psychologists' Association (EFPA), European Council of Geodetic Surveyors (CLGE) och European Communities Confederation of Clinical Chemistry (EC4)) har sagt att de stöder direktivförslaget och samtidigt meddelat att de kommer att lämna förslag till en gemensam plattform i enlighet med artikel 15. EESK välkomnar denna möjlighet att pröva de förfaranden som anges i direktivförslaget.

4.3.6. Kapitel II: Erkännande av yrkeserfarenhet

4.3.6.1. I förslaget behålls principen i det nuvarande systemet. Man förespråkar automatiskt erkännande av kvalifikationer på grundval av den sökandes yrkeserfarenhet inom hantverk, industri och handel. EESK anser att distinktionen mellan år som "egenföretagare eller företagsledare" och år som "anställd" bör tas under noggrant övervägande.

4.3.7. Kapitel III: Erkännande på grundval av samordningen av minimikraven för utbildningarna

4.3.7.1. Utbildningen för de yrken som täcks av de befintliga sektorsdirektiven (allmänpraktiserande läkare och specialistläkare, sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, tandläkare, veterinär, farmaceut och arkitekt) har i viss mån harmoniserats på EU-nivå. Därför erkänns nationella kvalifikationer i princip automatiskt. I avsnittet upprepas principen för automatiskt erkännande av utbildningsbevis. Det nya direktivet kan emellertid rikta uppmärksamheten mot de mer allmänna skillnader som finns, som t.ex. det antal år som krävs för ett visst yrke.

Kommittén understryker att målet att skapa hög kvalitet måste upprätthållas när det gäller behörighetsgivande utbildning och tjänster i förhållande till patienter/klienter.

5. Kommentarer om specifika yrken

5.1. Direktivförslaget innehåller en betydande ändring i antalet specialistutbildningar för läkare som skall förtecknas i en bilaga till direktivet. I dag lyder 52 specialistutbildningar under det gällande sektorsdirektivet. I framtiden skulle endast 18 specialistutbildningar förtecknas i bilagan, medan de återstående 34 skulle lyda under den generella ordningen. Eftersom det tycks råda en viss osäkerhet om antalet specialistutbildningar rekommenderar EESK att kommissionen aktualiserar den berörda bilagan.

5.2. Ett antal läkarorganisationer har framhållit att detta innebär en uppdelning av specialistläkare i två grupper, en med tydliga kvalitetsgarantier och en annan med mer generella kvalitetsbevis. EESK inser behovet av att i bilagan endast förteckna de specialiseringar som finns i alla medlemsstater. Å andra sidan finns det helt klart en risk att denna uppdelning av medicinska specialiseringar skulle kunna få negativa effekter för de specialiseringar som lyder under den generella ordningen. EESK anser att denna uppdelning inte är bra och rekommenderar att alla de nuvarande specialiseringarna förtecknas i bilagan.

5.3. Farmaceuter har givit uttryck för sin önskan att man skall behålla det undantag som anges i artikel 2.2 i direktiv 85/433/EEG, nämligen att medlemsstaterna inte är skyldiga att låta de utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis som tilldelas medborgare i medlemsstaterna av övriga medlemsstater träda i kraft när det gäller att inrätta nya apotek som är öppna för allmänheten. Apotek som varit i drift kortare tid än tre år betraktas också som nyinrättade. Kommittén rekommenderar att detta undantag inarbetas i artikel 41 i direktivförslaget, i syfte att att upprätthålla en hög kvalitetsnivå på de farmaceutiska tjänster som erbjuds den europeiska allmänheten och säkerställa en god geografisk fördelning av apotek.

5.4. Arkitekterna vill helst stå utanför det nya direktivet. Kvalitetsaspekterna anses vara särskilt viktiga i detta sammanhang. Å andra sidan behandlas arkitektyrkets kvalitetsaspekter ganska ingående i inledningen till direktivförslaget. Med tanke på att kommissionen i direktivförslaget har ansträngt sig för att uppfylla arkitekternas önskemål skulle EESK vilja rekommendera att arkitekterna omfattas av det nya direktivet.

5.5. Ett annat exempel är veterinäryrket, som skall garantera konsumentskydd på hög nivå, förebygga och bekämpa djursjukdomar och säkerställa djurskyddet. Därför har kvalitetsaspekterna i det nya direktivet en särskild betydelse.

6. Handlingar och förfaranden

6.1. Artikel 46

EESK har observerat att de administrativa formaliteterna har en tendens att tillämpas på olika sätt i medlemsstaterna. Den uppförandekodex som antagits av samordningsgruppen för den generella ordningen när det gäller erkännande av utbildningsbevis har, genom de erfarenheter som kommissionen och medlemsstaterna har inhämtat, gjort det möjligt att fastställa vilka förfaranden som bör användas, vilka som är godtagbara och vilka som inte är godtagbara. Uppförandekodexen kan behöva uppdateras med avseende på det nya ramdirektivet.

6.2. Artikel 47

EESK noterar att behöriga myndigheter måste avge ett motiveerat beslut inom tre månader efter det datum då den kompletta ansökan inlämnades. För den generella ordningen innebär detta att tidsfristen har kortats ned från nuvarande fyra månader, vilket är positivt ur den sökandes synvinkel.

6.3. Artikel 48: Yrkestitel

EESK noterar att om tillträdet till ett yrke i värdmedlemsstaten med tillämpning av artikel 4.3 bara är partiellt, kan medlemsstaten göra ett passande tillägg till yrkestiteln. Kommittén anser det vara mycket viktigt att konsumenterna inte uppfattar detta tillägg som ett bevis på specialistkompetens, utan tvärtom som en begränsning av yrkesutövarens kompetensområde.

6.4. Artikel 49: Språkkunskaper

EESK är av den fasta övertygelsen att vissa kunskaper i värdlandets språk behövs för yrkesutövandet. Språkrav får dock inte påverka arbetstagarnas grundläggande fria rörlighet, som garanteras i fördraget. Språkraven måste vara motiverade och tillämpas på ett proportionerligt sätt, och måste alltid vara kopplade till relevanta insatser för att anordna kompletterande språkutbildning.

6.5. EESK vill framhålla språkutbildningens betydelse för rörligheten och ställer sig därför bakom förslaget i kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet att medlemsstaterna bör se till att elever redan i förskolan och under grundskolans sex första år inhämtar kunskaper i främmande språk, och att dessa kunskaper sedan förstärks under grundskolans tre sista år och på gymnasiet samt i de institutioner som tillhandahåller yrkesutbildning.

6.6. I detta sammanhang är det mycket viktigt att full hänsyn tas till den europeiska arbetsmarknadens behov. Arbetsmarknadens parter bör sörja för att arbetstagarna får passande språkutbildning, när det är motiverat som ett led i kompetensutvecklingsplanen. Satsningarna på rörlighetsfrämjande språkutbildning måste givetvis omfatta alla grupper på arbetsmarknaden. I anslutning till Europeiska året för språk kommer kommissionen att lägga fram förslag till åtgärder i syfte att främja inläring av främmande språk. EESK kommer i sinom tid att få möjlighet att lämna synpunkter på dessa planer.

7. Avdelning 5 – Administrativt samarbete och genomförandebefogenheter

7.1. Behöriga myndigheter och kontaktpunkter

7.1.1. I direktivförslaget framhålls att informations- och samrådstjänsterna på nationell nivå måste förbättras avsevärt. I samband med inrättandet av inre marknaden har olika former av kontaktpunkter och informationstjänster byggts upp. Företagen och allmänheten har hittills endast i begränsad omfattning ställt frågor och tagit kontakt. När det nya direktivet har trätt i kraft, och den planerade, mer ambitiösa informationen om tjänsteleverantörer blir mer allmänt känd, kan informationsnätverken om inre marknaden förväntas få en radikalt ökad efterfrågan. På utbildningsområdet, och särskilt den högre utbildningen, finns redan några väletablerade informationscentrum: nationella informationskontor för erkännande av akademiska betyg (NARIC), som är kontaktpunkter för reglerade högre utbildningar, och nationella resurscentrum för rådgivning om yrkesutbildningar (NRCVG).

7.1.2. EESK vill dock påpeka att medlemsstaterna genom det nya direktivet får en avsevärt ökad administrativ arbetsbörda.

7.1.3. De nya förfaranden som föreslås kommer också, särskilt inledningsvis, att kräva ett betydande administrativt arbete av Europeiska kommissionen. EESK skulle gärna ha sett en översikt över de totala administrativa kostnader som det nya direktivet ger upphov till.

7.1.4. Kommittén förutsätter att de befintliga initiativ som administreras av GD Inre marknaden – t.ex. Europe Direct Call Centre Signpost och Dialogue with Citizens – skall kopplas till webbplatsen för "one-stop information" om europeisk rörlighet enligt förslaget i handlingsplanen för rörlighet och slutsatserna från mötet i Barcelona.

7.1.5. Direkta länkar till de europeiska yrkessammanslutningarnas och arbetsmarknadsparternas webbplatser bör ge vederhäftig information om specifika yrken. Sökande bör få hjälp att navigera till andra privata Internetsidor om erkännande av yrkeskvalifikationer; det finns några sådana webbplatser som kan ge kompletterande information.

7.1.6. Kommittén stöder förslaget i handlingsplanen för kompetens och rörlighet och Barcelona-slutsatserna att kommissionen och medlemsstaterna skall starta en informationskampanj om rörlighet under 2003. Arbetsmarknadsparterna och andra intressegrupper uppmanas att ta initiativ till informationskampanjer inom specifika sektorer.

8. Artikel 54: Kommittén för erkännande av yrkeskvalifikationer

8.1. Man föreslår att en enda kommitté skall administrera direktivet och hålla det ajour. Samtliga kommittéer som inrättats under det gällande systemet bör avskaffas.

8.2. EESK noterar att denna kommitté skall hantera ett mycket brett spektrum, från läkare till arkitekter plus alla yrken från högre utbildning till yrken inom hantverk och handel som lyder under den generella ordningen. Vi håller med om att kommittéförfarandena är lämpliga för att aktualisera tekniska krav, men tvivlar på att de är acceptabla när det gäller att anta tillförlitliga garantier med avseende på olika utbildningars kvalitet. Gemenskapens åtgärder och system på området för erkännande av yrkeskvalifikationer fokuseras på den fria rörligheten. De rådgivande kommittéerna har inriktats på utbildningsfrågorna. Den framtida modellen måste innefatta en mekanism som säkerställer information från den berörda yrkeskategorin under former som liknar de rådgivande kommittéernas aktualisering av informationen om grund- och yrkesutbildning. Detta rör inte bara yrken som lyder under principen om automatiskt erkännande utan även andra yrkesgrupper. Olika yrkesgrupper måste ha möjlighet att såväl ha en förutseende strategi och lägga fram förslag till förändring som att reagera på en begäran från kommittén.

8.3. Enligt EESK är det mycket viktigt att alla arrangemang för en samrådsmekanism ges en lämplig juridisk form som säkerställer att samrådet upprätthålls i framtiden. Den centrala aspekten är att garantin för samrådet ges en lämplig och bindande utformning.

8.4. EESK föreslår att ett nytt stycke läggs till i artikel 54 med följande lydelse:

- ”Kommittén skall i lämpliga former regelbundet samråda med yrkesorganisationer, arbetsmarknadens parter och andra berörda parter i frågor som rör direktivets genomförande och utveckling. Initiativ till sådant samråd kan också tas av berörda yrkesorganisationer och arbetsmarknadens parter.”

8.5. När gemenskapens ordning för erkännande av yrkesbehörighet inrättades för fyrtio år sedan, var det främst lågutbildad arbetskraft som stod för den geografiska rörligheten. I dag är det de utbildade arbetstagarna som är den mest rörliga gruppen på den inre arbetsmarknaden. Rörligheten betraktas som ett medel för att öka sysselsättningen och konkurrenskraften inom EU. För att bygga upp starkare band med det verkliga arbetslivet är det viktigt att arbetsmarknadens parter aktivt medverkar i erkännandeprocessen.

9. Slutsatser

9.1. *Behovet av en övergripande strategi*

9.1.1. EESK är medveten om att den formella kompetensen inom Generaldirektoratet för inre marknaden när det gäller erkännande av yrkeskvalifikationer faller inom EU:s ordning för erkännande av reglerade yrken. Samtidigt är kommittén medveten om att en allt större andel av arbetsmarknaden ligger utanför det reglerade område där insyn och ömsesidigt förtroende är nyckelelement för erkännande av yrkeskvalifikationer och kompetens.

9.1.2. Därför har EESK valt att anlägga ett övergripande perspektiv på frågan om erkännande och ställer sig bakom den uppmaning som rådet (sysselsättning och socialpolitik) den 3 juni 2002 riktade till kommissionen att i nära samverkan med rådet och medlemsstaterna främja ökat samarbete när det gäller utbildning, baserat på insyn och kvalitetssäkring. Syftet är att skapa en ram för erkännande av yrkeskvalifikationer (Europeiska systemet för överföring av akademiska poäng (ECTS), tillägg till utbildnings- och examensbevis och Europeiska mallen för meritförteckningar), med utgångspunkt i resultaten av Bolognaprocessen, och att främja liknande insatser på yrkesutbildningsområdet. Ett sådant samarbete skulle säkerställa en aktiv medverkan från arbetsmarknadens parter, yrkesutbildningsanstalter och andra berörda parter.

9.1.3. Med stor glädje har EESK noterat att insatser när det gäller erkännande av yrkeskvalifikationer på senare tid har givits hög prioritet på EU:s dagordning. För att uppnå en övergripande strategi bör samverkan skapas mellan dessa insatser.

9.1.4. Fram till nu har många initiativ för erkännande av yrkeskvalifikationer genomförts utan inbördes kontakter.

Gemensamma plattformar kommer att skapas i enlighet med artikel 15 i det konsoliderade erkännandedirektivet, som övervakas av GD Inre marknaden. GD Utbildning kommer att bevaka frågan om frivilliga miniminormer i utbildningsväsendet för att underlätta professionellt erkännande av icke-reglerade yrken. Kommer de icke-reglerade yrkeskategorierna också att skapa gemensamma plattformar? Forumet för insyn i yrkesutbildningen kommer att samordna frågan om erkännande av informellt och icke-formellt lärande. De sektorskommittéer som inrättats genom den europeiska sociala dialogen kan användas för arbetet med kvalifikationer inom olika sektorer.

9.1.5. En lång rad branscher som IKT-, bil- och flygsektorerna håller på att utveckla egna europeiska eller internationella metoder för kvalifikationsnormer. Vissa av dem försöker skapa europeiska utbildningsbevis som skall delas ut på frivillig basis. Det finns ett antal Sokrates- och Leonardo da Vinci-projekt som behandlar erkännandefrågor. ”Tuning”-projektet syftar till tillnärmning av vissa ämnen inom den högre utbildningen.

9.1.6. Med utgångspunkt i Bolognaprocessen, som syftar till att skapa ett europeiskt område för högre utbildning år 2010, och den likartade Bryggeprocessen för yrkesutbildning kommer det att finnas två parallella tillnämnings- och harmoniseringsprocesser på det europeiska området för grund- och yrkesutbildning. Arbetsmarknadsparterna kommer att vara engagerade i Bryggeprocessen, men de har hittills hållits utanför Bolognaprocessen. EESK anser att de parallella instrumenten och tjänsterna för yrkesutbildning och högre utbildning bör samordnas, eftersom gränserna mellan de båda fälten har lösts upp, och arbetsmarknadens parter bör fås att medverka i insatser på båda områdena. De nationella resurscentrumen för rådgivning om yrkesutbildningar måste integreras nära med det parallella nätverket NARIC, som är relaterat till högre utbildning.

9.1.7. Vi vill uttryckligen framhålla att det föreligger ett starkt behov av ökad samordning och en enhetlig policy mellan GD Inre marknaden, som behandlar rörlighetsfrågorna, GD Utbildning och kultur, som ansvarar för EU-projekt i fråga om kvaliteten inom grund- och yrkesutbildningen, samt GD Sysselsättning och socialpolitik, som har ett antal kommittéer för social dialog.

9.1.8. EESK anser att det är absolut nödvändigt att det skapas en policyram för allt som rör erkännande av yrkeskvalifikationer. Det föreliggande förslaget till direktiv är ett steg i denna riktning. EESK företräkar starkt att det inrättas en gemensam europeisk plattform eller en rundabordskonferens med målet att dra upp riktlinjer för samordningen av erkännande av yrkeskvalifikationer när det gäller högre utbildning och yrkesutbildning samt informellt och icke-formellt lärande. En sådan gemensam europeisk plattform eller rundabordskonferens, med deltagare från Europeiska kommissionen och andra EU-institutioner, medlemsstaterna och andra berörda parter, t.ex. utbildningsanstalter, arbetsmarknadens parter och yrkesorganisationer, skulle gjuta nytt liv i de samlade ansträngningarna att främja och stimulera rörligheten i Europeiska unionen.

Med tanke på utvidgningen kommer sådana ansträngningar att bli allt viktigare – och det gäller också behovet av god policysamordning.

9.1.9. EESK kommer att ge dessa frågor hög prioritet i kommitténs kommande arbete i fråga om utbildnings- och sysselsättningspolitik.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 och om ändring av förordning (EG) nr 44/2001 vad avser mål om underhållsskyldighet”

(KOM(2002) 222 slutlig – 2002/0110 CNS)

(2003/C 61/15)

Den 28 maj 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förordning.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 4 september 2002. Föredragande var Claire Carroll och medföredragande Daniel Retureau och Roger Burnel.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 129 röster för, 2 röster emot och 3 nedlagda röster.

1. Bakgrund till förslaget

1.1. I september 2001 lade kommissionen fram ett förslag till rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i mål om föräldraansvar⁽¹⁾. Kommittén presenterade sitt yttrande om förslaget i januari 2002⁽²⁾. Eftersom det fanns fler gemenskapsinstrument som reglerade domstols behörighet, erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för barn uppmanade kommittén kommissionen att samla all lagstiftning på området i ett enda instrument. Rådet hade redan tagit ärendet i beaktande och föreliggande integrerade förslag är resultatet av detta arbete.

1.2. Eftersom människor i allt större utsträckning flyttar inom EU har antalet äktenskap och andra familjerelationer mellan medborgare och bosatta i unionens medlemsstater ökat betydligt. Tyvärr har detta lett till ett ökat antal skilsmässor,

annullerade äktenskap och separationer mellan medborgare från olika medlemsstater. Konflikter som uppstår under rättsliga och administrativa förfaranden och som alltid är svåra att hantera kan kompliceras ytterligare genom frågor som rör domstols behörighet. Parterna vänder sig till olika länder och instanser och försöker få ett domstolsutlåtande från en medlemsstat överklagat i den egna medlemsstaten.

1.3. Konflikter som rör umgängesrätt eller vårdnad av barn efter en skilsmässa eller separation leder i ett begränsat, men inte obetydligt antal fall, till att barn bortförs av en förälder eller av släktingar till en annan medlemsstat eller till tredje land. Även om det inte förekommit något tvångsmässigt bortförande kan umgängesrätten äventyras på grund av föräldrars eller vårdnadshavares rädsla för att det, om de låter barnet lämna landets jurisdiktion, skall bli svårt eller omöjligt för dem att få en dom som ger dem vårdnad verkställd i det fall barnet inte återvänder. Detta är till skada både för barnet och för den andra föräldern.

⁽¹⁾ KOM(2001) 505 slutlig.

⁽²⁾ EGT C 80, 3.4.2002, s. 41.

2. Befintliga rättsliga bestämmelser – gemenskapsinstrument

2.1. Brysselkonventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och fullgörande av civilrättsliga beslut, täcker inte privaträttsliga ärenden som äktenskapsskillnad och efterföljande civilrättsliga frågor, exempelvis vårdnad av eller umgängesrätt till barn.

2.2. Brysselkonventionen av den 28 maj 1998 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål innebar en begränsad form av ömsesidigt erkännande och verkställighet av domar i mål om föräldraansvar, vårdnad av och umgängesrätt till barn. Denna konvention har dock inte trätt i kraft, men dess bestämmelser har till stor del överförts till förordning (EG) 1347/2000.

2.3. Rådets förordning (EG) nr 1347/2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn, är direkt tillämplig i medlemsstaterna och trädde i kraft den 1 mars 2001⁽¹⁾. Den är emellertid inte tillämplig i Danmark som inte ingår i det gemensamma rättsliga området. Kommittén utarbetade ett yttrande om detta förslag i oktober 1999⁽²⁾.

2.3.1. Kommittén välkomnade förslaget men ansåg att tillämpningsområdet borde ha varit mer omfattande. I synnerhet ansåg kommittén att förordningen borde utvidgas till att även omfatta barn från tidigare äktenskap och adopterade barn. Provisoriska bestämmelser och säkerhetsklausuler i förslaget ansågs ge alltför stor frihet att tillämpa nationell rätt. Med hänsyn till det och andra procedurfrågor rekommenderade kommittén en mer exakt formulering i förslaget till förordning. Kommittén ansåg att man måste uppmärksamma de ökande kraven från EU-medborgarna på att åtnjuta samma rättigheter inför domstol i alla andra medlemsstater som i det egna landet.

2.4. Frågor om underhållsskyldighet undantas dock, eftersom de redan omfattas av rådets förordning (EG) nr 44/2001⁽³⁾ som erbjuder ett mer avancerat system för erkännande och verkställighet. Denna förordning kommer även fortsättningsvis att gälla som ett separat instrument modifierat genom artikel 70 i det nuvarande förslaget för att hänsyn skall tas till bestämmelserna om domstols behörighet.

⁽¹⁾ EGT L 160, 30.6.2000.

⁽²⁾ Yttrande om "Förslag till rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn" (EGT 368, 20.12.1999).

⁽³⁾ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttsens område, EGT L 12, 16.1.2001.

3. Viktiga internationella instrument

3.1. Haagkonventionen⁽⁴⁾ från 1996 täcker behörighet, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Den har ännu inte trätt i kraft.

3.2. Däremot har Haagkonventionen från 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn trätt i kraft i samtliga medlemsstater. Syftet med konventionen är att barn under 18 år som i strid med lagen förflyttas eller hålls kvar i en fördragsslutande stat omgäende skall lämnas tillbaka, samt att säkerställa att umgängesrätten och rätten till vårdnad enligt lag i en fördragsslutande stat respekteras i övriga fördragsslutande stater. Föreliggande förslag utgår från de villkor som fastställs i konventionen från 1980, men EG-domstolen kommer att tolka det med avseende på konflikter mellan medborgare i medlemsstater.

4. En grund för förbättring

4.1. "Förslagens syfte är att avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar skall kunna erkännas och verkställas inom gemenskapen på grundval av gemensamma regler om behörig domstol." I detta hänseende följer förslaget artikel 34 i Europeiska rådets slutsatser från toppmötet i Tammerfors i oktober 1999. Rådet (rättsliga och inrikes frågor) antog den 30 november 2000 ett program för att successivt avskaffa exekvaturförfarandet inom fyra arbetsområden: (1) Bryssel I, (2) Bryssel II samt familjesituationer till följd av andra relationer än äktenskap, (3) makars förmögenhetsförhållanden och förmögenhetsfrågor då ett ogift par separerar, och (4) arv och testamente.

4.2. Ett initiativ som Frankrike lade fram inför antagandet av rådets förordning om ömsesidig verkställighet av domar i mål om umgängesrätt när det gäller barn syftade till att underlätta utövandet av umgängesrätt över gränserna i fråga om barn upp till 16 år till skilda eller separerade föräldrar, genom att avskaffa exekvaturförfarandet. Detta initiativ omfattas av det nuvarande förslaget.

4.3. I september 2001 lade kommissionen fram ett förslag till rådets förordning om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i mål om föräldraansvar. Kommittén angav ett yttrande om detta förslag i januari 2002. Kommittén gläder sig åt att kommissionen i föreliggande förslag har beaktat kommitténs rekommendationer i så stor utsträckning. En viktig fråga som dock kvarstår gäller samborelationer eller andra förhållanden, och då i synnerhet barn från samboförhållanden eller andra relationer.

⁽⁴⁾ Haagkonventionen från 1996 om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn.

5. Kommentarer till förslaget

5.1. Bestämmelserna i förordning (EG) 1347/2000, som täcker frågor i äktenskapsmål, har överförts till det nya förslaget och utvidgats till att omfatta alla civilrättsliga förfaranden om föräldraansvar genom att kopplingen till äktenskapsmål har tagits bort. Bestämmelserna rörande föräldraansvar är baserade på bestämmelserna i Haagkonventionen från 1996. Haagkonventionen från 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn har trätt i kraft i samtliga medlemsstater. Den nya förordningen kommer inte att vara identisk med Haagkonventionerna från 1996 och 1980, eftersom strängare regler införs beträffande domstols behörighet i fall inom EU. Kommittén ställer sig positiv till att konventionens tillämpningsområde utvidgats.

5.2. Begreppet "äktenskapsmål" täcker skilsmässa, hemskillnad eller annullering genom civilrättsliga förfaranden eller andra förfaranden som i en medlemsstat anses likställda med domstolsförfaranden. Förslaget omfattar inte åtgärder som vidtagits till följd av brottsliga gärningar som har begåtts av barn. Med begreppet "föräldraansvar" menas de rättigheter och skyldigheter som fysiska eller juridiska personer har fått genom en dom, på grund av lag eller genom en överenskommelse med rättslig verkan och som rör ett barn eller barnets egendom. Termen syftar främst på rätt till vårdnad och umgängesrätt.

5.2.1. Kommittén ställer sig positiv till att det nuvarande förslaget är mer omfattande och ambitiösare än förordning (EG) 1347/2000, och att det inte längre är begränsat till tvister om föräldraansvar som uppstår innan den slutliga domen eller det slutliga beslutet har meddelats i skilsmässa- eller hemskillnadsfall. I enlighet med bestämmelserna i det franska initiativet täcks nu även pågående tvister.

5.2.2. En viktig fråga som dock kvarstår gäller tvister i mål som rör samborelationer och andra förhållanden i samband med separation, och då i synnerhet när det gäller föräldraansvar. Kommittén upprepar sin rekommendation till kommissionen i yttrandet om förslaget till förordning 1347/2000 om att lägga fram förslag som täcker samborelationer och andra former av förhållanden.

5.2.3. Kommittén ställer sig kritisk till formuleringen i artikel 1.1 om förordningens tillämpningsområde. Ordalydelsen är tvetydig och skulle kunna innebära att alla barn täcks av förordningen. Den skulle dock även kunna innebära att enbart barn till ett gift par eller till en av makarna täcks. För att förslaget skall bli så tydligt som möjligt och få maximalt tillämpningsområde rekommenderar kommittén att artikeln

ändras enligt följande, och att en formulering som ligger närmare den i förslaget från 2001 används beträffande föräldraansvar:

— Denna förordning skall tillämpas på följande:

- (a) civilrättsliga förfaranden om äktenskapsskillnad, hemskillnad och annullering av äktenskap, och
- (b) alla civilrättsliga förfaranden som rör tilldelning, utövande, delegering, begränsning eller upphävande av föräldraansvar oavsett om det rör civilrättsliga förfaranden enligt (a) eller inte.

5.2.4. Kommittén välkomnar de mer exakta definitionerna rörande föräldraansvar och bortförande av barn.

5.2.5. I sitt yttrande om förslaget om föräldraansvar uppmanade kommittén kommissionen att säkerställa att barnet i fråga skulle höras i tvister om umgängesrätt och vårdnad. Kommittén gläds åt att denna aspekt har beaktats i artikel 4 i förslaget. Vidare välkomnar kommittén i synnerhet artikel 3 i förslaget, i vilken fastställs att "ett barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa". Kommittén skulle vilja gå ännu längre och hävda att ett barn har rätt att upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med hela sin familj, till exempel bröder, systrar, styvbröder, styvsystrar, mor- och farföräldrar, osv.

5.2.5.1. Det är svårt att definiera vad som är barnets bästa, men det råder inget tvivel om att barnets välbefinnande är av största betydelse. Även om det ibland är svårt att avgöra vad som är bäst för barnet genom att lyssna på honom eller henne på grund av ålder, bristande mognad eller negativ påverkan från föräldrarnas sida, är det alltid viktigt att man försöker ordna det på bästa möjliga sätt för honom eller henne. Med tanke på att föräldrarna ofta är osams är det inte alltid som deras åsikter bör ligga till grund för beslut om vad som är bäst för barnet, eftersom det är lätt att de blandar ihop sina egna känslomässiga behov med barnets. Föräldrar använder ibland även sina barn för att vinna fördelar i konflikten.

5.2.5.2. Kommissionen bör därför, genom samarbete inom det europeiska rättsliga nätverket, sträva efter att samordna olika förhållningssätt till frågan inom medlemsstaternas olika rättssystem. Kommittén skulle även vilja rekommendera nationella regeringar att säkerställa att juridikutbildningen i respektive land även inbegriper utbildning i frågor om barns rättigheter som en integrerad del i de personliga mänskliga rättigheterna.

5.2.5.3. Snabba förfaranden bör dock vara förslagets främsta mål. Kommittén anser att det är viktigt att ärenden om föräldraansvar måste kunna behandlas snabbt. Långa utdragna processer under vilka barnet kan hinna glömma bort den andre föräldern eller vårdnadshavaren gynnar inte barnet, i synnerhet inte när det gäller små barn.

5.2.6. Kommittén noterar med viss oro det stora antal skäl som ligger till grund för beslut om domstols behörighet i äktenskapsmål. Kommittén är medveten om att hänsyn måste tas till olika juridiska förhållanden, men hoppas att man i framtiden kommer att kunna begränsa antalet beslutsgrunder så att garantier kan skapas för tydliga och snabba förfaranden.

5.2.7. När det gäller domstols behörighet i frågor om föräldrans ansvar (artikel 15) ställer sig kommittén positiv till att barnets hemvist i regel utgör grunden för beslut om domstols behörighet. De begränsade bestämmelserna för nödsituationer och situationer då barnets och en vårdnadshavares hemvist nyligen förändrats bör generellt underlätta situationen. Kommittén ställer sig dock frågande till huruvida den plats där barnet har egendom är en lämplig grund för överföring av ett mål till en annan domstol, även om det enbart gäller i undantagsfall. Kommittén är orolig att denna undantagsbestämmelse skulle kunna missbrukas. Därför skulle kommittén gärna se att åtgärder vidtas för att garantera bättre skydd av barnet när det gäller tillämpningen av denna bestämmelse, eller eventuellt att bestämmelsen stryks från förslaget.

5.2.7.1. Enligt kommitténs åsikt är bestämmelsen grundad på en något föråldrad uppfattning att egendom i allmänhet innebär materiell egendom eller immateriell egendom där egendomens belägenhet är av betydelse. En fond i en medlemsstat kan dock förvalta en egendom, materiell eller immateriell (exempelvis finansiella varor), som tillhör ett barn med hemvist i ett annat land eller med koppling till ett flertal andra länder, även länder utanför EU (exempelvis någon typ av finansiella instrument). I en övervägande majoritet av fallen finns det ingen anledning att välja den medlemsstats behörighet där egendomen finns. Om medlemsstaterna beslutar att behålla denna klausul bör det inte råda några som helst tvivel om att det enbart gäller egendomsfrågor och inte andra frågor som täcks av förslaget.

5.2.8. När det gäller skäl för att vägra erkännande av domar om föräldrans ansvar (artikel 28) ifrågasätter kommittén om frågan om grunderna för rättsordningen bör räknas som ett giltigt skäl. Detta kan lätt missbrukas, och när det gäller förfaranden om föräldrans ansvar strider det direkt mot andemeningen i förslaget, som annars sätter barnets intressen först. I vissa jurisdiktioner fäster rättsordningen eller grundlagen större vikt vid föräldrarättigheter än föräldrans ansvar, vilket får negativa effekter för barnet.

5.2.9. Kommittén välkomnar att kommissionen i föreliggande förslag tar upp kostnadsaspekterna i enlighet med kommitténs rekommendationer i yttrandet om förslaget från 2000 om föräldrans ansvar.

5.2.10. Bestämmelserna om bortförande av barn kommer att ges företräde framför Haagkonventionen från 1980, men

konventionen kommer även fortsättningsvis att vara i kraft i medlemsstaterna för fall av bortförande av barn till länder utanför EU. En övervägande majoritet av alla bortföranden av barn faller inom denna kategori, och kommittén uppmanar kommissionen att utnyttja sitt inflytande för att säkerställa att samtliga länder följer konventionen och om möjligt sluta bilaterala avtal med tredje land.

5.2.11. Trots att medling är en metod som används i nationella förhandlingar finns det alltid en risk att ena parten förhandlar med goda avsikter och den andra enbart utnyttjar situationen för att fördröja förhandlingarna. Detta bör beaktas i förslaget. Kommittén föreslår därför att i de fall parterna enas om att inleda förhandlingar skall tidsgränser fastställas för när förhandlingarna måste anses ha misslyckats.

5.2.11.1. I förslaget bör det fastställas att centrala myndigheter kan engageras i särskilda fall, antingen direkt eller genom offentliga instanser eller andra organ.

5.2.12. Kommissionen bör verka för att fördjupa och förbättra kvaliteten på samarbetet mellan centrala myndigheter och inom det europeiska rättsliga nätverket.

6. Ytterligare rekommendationer

6.1. Som framgår av punkt 5.2.2 anser kommittén att kommissionen och rådet snarast bör beakta de situationer som uppstår när samborelationer eller andra förhållanden spricker och de gränsoverskridande aspekterna av detta, i synnerhet när det gäller frågor om föräldrans ansvar.

Kommittén är medveten om att framsteg i frågan inte kan göras inom ramen för föreliggande förslag. Kommittén anser att det är angeläget att förordningen antas snarast och föreslår därför inte att förslaget utvidgas till att även omfatta samborelationer och andra former av förhållanden. Kommittén anser emellertid att det ligger i de båda parternas och i synnerhet i deras barns intresse att en rättslig ram utarbetas både på nationell nivå och på EU-nivå. Kommittén uppmanar kommissionen att vidta åtgärder i detta syfte.

6.2. Det är intressant att bortförande av barn betraktas som ett brott i Frankrike. Utan att vilja kriminalisera äktenskapliga relationer eller samborelationer kan man genom att stämpla bortförande av barn som ett brott bidra till att spåra upp barn snabbare, eftersom polismyndigheter i medlemsstaterna ofta är effektivare än civila myndigheter när det gäller att spåra människor. Kommittén rekommenderar medlemsstaterna att överväga detta förhållningssätt som ett sätt att påskynda återlämnandet av barnet till dess lagliga vårdnadshavare.

6.3. Förslaget täcker tilldelning av föräldrarättigheter, umgänges- och besöksrätt, osv. Adopterade barn likställs med biologiska barn i förslaget. Kommittén har dock förstått att kommissionen inte avser att inkludera adoptionsförfarandena i förslagets tillämpningsområde. Detta förefaller något motsägelsefullt, eftersom adoption verkligen kan betraktas som "tilldelning av föräldraansvar". Kommittén rekommenderar att förslaget utvidgas till att även omfatta adoptionsförfaranden.

6.4. Underhåll behandlas även fortsättningsvis i ett separat instrument. Eftersom underhåll i nästan samtliga fall är en

brådsakande fråga rekommenderar kommittén att domstols behörighet, erkännande och verkställighet i underhållsfrågor regleras på samma sätt som i det föreslagna instrumentet för erkännande och verkställighet av handelsavtal.

6.5. Kommittén anser att det finns ett stort problem inom Europeiska unionen (även om det ibland härrör från områden utanför unionen) med övergivna barn och missbruk av föräldraansvar. Kommittén anmodar kommissionen att undersöka problemet och utifrån resultaten av detta arbete vidta lämpliga åtgärder som inriktas på barnens bästa.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Lettlands och Litauens framsteg på vägen mot anslutningen"

(2003/C 61/16)

Vid sin plenarsession den 16–17 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Lettlands och Litauens framsteg på vägen mot anslutningen".

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5:e september 2002. Föredragande var Uno Westerlund.

Vid sin 393:e plenarsession (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

A. DE GEMENSAMMA FÖRUTSÄTTNINGARNA

1. Vägen mot medlemskap i EU

1.1. Från självständighet till folkomröstning

När Lettland och Litauen uppnått självständighet 1991 ställde båda länderna mycket snart in siktet på medlemskap i EU. Milstolpar på vägen:

— 1993 Europeiska rådets möte i Köpenhamn där det slogs fast att länder med Europaavtal kunde bli medlemmar.

— 1995 Europaavtal med EU undertecknades av de båda länderna.

— 1995 ingav båda länderna ansökan om medlemskap.

— 1998 erkändes de som ansökarländer.

— I mars 2000 inleddes reella förhandlingar.

Lettland och Litauen startade förhandlingarna efter den första gruppen av ansökarländer. Förhandlingarna har emellertid framskridit snabbt som en följd av mycket stora ansträngningar och nu finns ingen eftersläpning. Europeiska rådet i Laeken i

december 2001 slog fast att Lettland och Litauen ingår bland de tio länder med vilka förhandlingarna skall vara avslutade senast vid utgången av 2002 så att de skall kunna delta i valen till Europaparlamentet 2004 i egenskap av medlemmar.

1.2. En del av Östersjöområdet och EU:s nordliga dimension

Utvecklingen sedan 1991 har starkt påverkats av Lettlands och Litauens ständigt ökande utbyte på alla plan med grannarna i Östersjöområdet. De tre baltiska staterna har också utvecklat samsamarbetsstrukturer sinsemellan. De medverkar aktivt i Östersjöstaternas råd (CBSS) och har här nära samarbete på viktiga områden med Ryssland, de nordiska länderna, Polen och Tyskland. Genom initiativet EU:s nordliga dimension, vilket geografiskt definieras som Östersjöområdet, har problem och utvecklingsmöjligheter som i hög grad berör de båda länderna kommit i fokus även i debatten inom EU.

Utvecklingen har lett till att Lettland och Litauen nu ingår i allt starkare nätverk i Östersjöområdet som inkluderar nordvästra Ryssland och Kaliningrad. Nätverken består av politiska institutioner, städer och regioner, företag och affärsförbindelser, det civila samhällets organisationer och enskilda människor. Handels- och ekonomiministrarna arbetar med att underlätta det ekonomiska samarbetet, bland annat med att nå målet att det ska ta högst två timmar för godstransporter att passera en gräns i regionen (1).

När CBSS samlades i Kaliningrad den 5 mars 2002 under ryskt ordförandeskap behandlades det civila samhällets roll särskilt. I utrikesministrarnas deklaration från mötet heter det: "Östersjöstaternas råd uppmanar till intensivare samarbete mellan frivilligorganisationer och andra strukturer i det civila samhället i Östersjöområdet. Denna nätverksprocess bidrar till att hitta prioriterade uppgifter som skall lösas gemensamt." Även vid Östersjöstaternas toppmöte i S:t Petersburg i juni 2002 underströks behovet av att utveckla det civila samhället i regionen.

1.3. ESK bidrar

ESK bidrar på olika sätt till denna utveckling (2). ESK ser det som särskilt angeläget att de politiska, ekonomiska och sociala

relationerna med Ryssland fortsätter att utvecklas positivt även efter utvidgningen. En positiv utveckling i Ryssland är en angelägenhet och ett starkt intresse för hela EU. Kommittén har senast i yttrandet "Strategiskt partnerskap EU/Ryssland" redovisat sin syn på dessa frågor. Inför ministermötet om EU:s nordliga dimension i augusti 2002 har ESK tillsammans med representanter för det organiserade civila samhället i övriga berörda länder utarbetat ett uttalande. Som ett led i arbetet med ett nytt handlingsprogram för EU:s nordliga dimension kommer ESK att under 2003 anordna en konferens eller ett forum med företrädare för bl.a. det organiserade civila samhället i Östersjöområdet. En första motsvarande konferens ägde rum i Umeå i februari 2001. ESK är sålunda berett att fortsätta sina strävanden att åstadkomma och ta ansvar för ett intensivare samarbete mellan frivilligorganisationer och andra strukturer i det civila samhället i Östersjöområdet.

1.4. Kaliningrad

I detta sammanhang är det mycket viktigt att beakta den ryska enklaven Kaliningrads speciella situation. ESK har tidigare betonat att utvecklingen i Kaliningrad är av vital betydelse för hela regionen och för EU:s relationer till Ryssland. ESK har framhållit att särskilda satsningar måste göras för att underlätta det ekonomiska samarbetet och minska de ekonomiska, sociala och miljömässiga klyftorna mellan Kaliningrad-regionen och omkringliggande områden i Litauen och Polen. Ett ytterligare förstärkt samarbete mellan kommissionen och Östersjöstaternas råd är därför nödvändigt.

Befolkningen i Kaliningrads oblast kan i dag resa genom Litauen och Polen utan visum. ESK är angelägen om att viserings- och transiteringsfrågorna skall lösas på ett för alla parter tillfredsställande sätt före EU:s utvidgning med Litauen och Polen. Det handlar om att finna tekniska lösningar som är smidiga och inte äventyrar normerna i Schengenavtalet. ESK välkomnar i detta sammanhang att Sverige som första EU-land beslutat öppna ett generalkonsulat i Kaliningrad och rekommenderar övriga EU-länder att vidta motsvarande åtgärd eftersom det bland annat underlättar att erhålla Schengenvisum.

2. Utgångspunkter

2.1. Avgränsningar

Det civila samhället står i centrum för den följande analysen. Den utgår från utvecklingen med hänsyn till de politiska Köpenhamnskriterierna som var förutsättning för att få påbörja förhandlingar. Den går närmare in på ett urval av de områden som ingår i villkoren för att nå medlemskap. En viktig källa är kommissionens regelbundna rapporter om framstegen.

(1) Detta mål sattes upp år 2000 och skulle nås 2001. Så har inte skett varför ämnet var en huvudfråga vid ministrarnas möte i Moskva 20.3.2002.

(2) Relationerna mellan Europeiska unionen och Ryssland, Ukraina och Vitryssland, EGT C 102, 24.4.1995; Relationerna mellan Europeiska unionen och Östersjöländerna, EGT C 73, 9.3.1998; Den nordliga dimensionen: Handlingsplan för den nordliga dimensionen i EU:s externa och gränsöverskridande politik 2000–2003, EGT C 139, 11.5.2001; Strategiskt partnerskap EU Ryssland: vad blir nästa steg?, EGT C 125, 27.5.2002.

2.2. Förutsättningar för ett civilt samhälle

Lettland och Litauen var mellan 1944 och 1991 en del av Sovjetunionen. För Sovjetstaten var det civila samhället ett hot. Den motverkade därför att människor organiserade sig utanför statens kontroll.

De händelser som ledde till självständighet för de baltiska staterna brukar omtalas som "den sjungande revolutionen". Det var människor organiserade i tusentals sångkör, sångsällskap, hembygdsföreningar och liknande som demonstrerade sina uppfattningar mot en hotfull övermakt. Därmed manifesterades också potentialen för att bygga ett civilt samhälle. Sedan självständigheten har en enorm utveckling av det civila samhället ägt rum i Lettland och Litauen och den har främjats genom målinriktat samarbete med systerorganisationer i EU-länderna och särskilt med grannarna på andra sidan Östersjön inklusive Norge. Betydande materiellt stöd kommer också från USA.

Utvecklingen har i många stycken inneburit en fullständig omvandling. Detta gäller till exempel fackföreningarna.

De existerade visserligen i Sovjetstaten, men de hade sin roll helt inom systemet. Facken var ofta kommunistpartiets förlängda arm för att utöva kontroll över individerna.

Lönerna bestämdes på administrativ väg. Strejker var förbjudna. De skulle tillvarata arbetarnas intressen genom att verka för goda arbetsförhållanden och ge arbetarna möjlighet till en rik fritid. Kommunistfacken förvaltade därför omfattande fritidsinrättningar av skilda slag. Anslutningen var nästan hundra procentig.

Andelen fackligt organiserade i arbetskraften i Lettland och Litauen föll dramatiskt när övergången till demokrati och marknadsekonomi började och den har fortsatt att falla. Låg facklig organisationsgrad i de så kallade övergångsekonomierna är ofta ett tecken på att man nått långt på vägen mot marknadsekonomi och demokratiskt fungerande organisationer. Nu finns förutsättningar att bygga vidare från en stabil bas. Organisationerna är nu i allmänhet inte heller så beroende av inkomsterna från fastigheter och andra ekonomiska tillgångar som de ärvde från det gamla systemet.

2.3. Anpassning till EU-medlemskap

Lettland och Litauen var helt integrerade i den centralstyrda Sovjetstaten. De har efter självständigheten fått bygga upp en ny förvaltning, ett eget rättsväsende och annat som hör till en självständig stat.

Industrins omgestaltning från en centralt bestämd produktion för Sovjetstatens behov i stora statligt ägda enheter till den differentiering som behövs i en modern stat med en öppen ekonomi är påfrestande och har lett till hög arbetslöshet.

Samma omvandling har jordbruket utsatts för. Att bryta upp stora kolchoser och sovchoser, att återlämna mark till tidigare ägare och övergå till drift i privat regi är en mycket omfattande juridisk process. Å andra sidan har mängden av nya små privata jordbruk med livsmedelsproduktion gett ett visst socialt skydd för många människor i Lettland och Litauen särskilt under inledningsskedet av den svåra övergångsperioden.

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.

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.

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.

B. LETTLAND

1. Om Lettland

1.1. Befolkning

Lettlands befolkning uppgår till 2,37 miljoner. Enligt 1998 års folkräkning var andelen letter 56 procent och andelen ryssar 32 procent. Bland övriga språkliga minoriteter återfanns vitryssar (4 %), ukrainare (3 %), polacker (2 %) och litauer (1 %). Majoriteten av den lettiska befolkningsgruppen bor på landsbygden medan det slaviska befolkningsinslaget till övervägande delen bor i städerna. I huvudstaden Riga, med nästan hälften av befolkningen, räknades 47 procent som ryssar. Befolkningsgrupperna bor blandade. Ingen region i Lettland kan sägas vara lettisk eller rysk. Att staden Daugavpils i sydöst har 80 procent ryssar får ses som ett undantag.

Det lettiska språket är närmast besläktat med litauiska men skillnaderna är ändå så stora att det är omöjligt för letter och litauer att kommunicera med varandra på sina respektive språk. Såväl den protestantiska som den katolska och den rysk-ortodoxa kyrkan är starkt representerad i landet.

Lettland är en utpräglad Östersjöstat. Genom sitt geografiska mellanläge är Lettland något mer intresserat av baltiskt samarbete än Estland som identifierar sig med Norden och Litauen som har historisk samhörighet med Polen. På grund av den stora ryska minoriteten upplever Lettland "trycket" från Ryssland mycket starkare än Litauen.

1.2. Politiska förhållanden

Lettland har sedan 1999 en kvinnlig president, Vaira Vike-Freiberga, med akademisk och internationell bakgrund (dock utan kunskaper i ryska) och tidigare verksam i Kanada. Landets politiska situation har kännetecknats av instabilitet. Den nuvarande regeringen under Rigas förre borgmästare Andris Berzins tillkom i maj 2000 sedan den kontroversielle Andris Skele tvingats avgå. Den bygger på ett brett konservativt trepartiunderlag i parlamentet (saeima) och är knuten till olika affärsintressen.

Ordinarie parlamentsval hålls i oktober 2002.

1.3. Ekonomi

Lettland drabbades hårt av 1998 års ryska ekonomiska kris men har haft hög tillväxt sedan 2000. Tillväxten väntas bli 5 procent eller däröver under 2002 och 2003. Servicesektorn svarar för över två tredjedelar av ekonomin och växer starkast, medan tillverkningsindustrin fortfarande minskar sin andel av BNP. Ökade transporter, däribland transittrafik av ryska oljeprodukter, är en viktig faktor. Denna inkomstkälla hotar dock att sina eftersom Ryssland av politiska skäl bygger en ny transportväg till Finska viken. Växande reallöner bäddar för betydande konsumtionsökningar. Baksidan av expansionen är att underskottet i bytesbalansen stiger med ökande risker för valutans (Lat) som är upphängd på Internationella valutafondens valutakorg, SDR. Inflationen ligger sedan 1999 under 3 procent och väntas inte öka påtagligt fram till 2004. Arbetslösheten är hög – ca 13 procent – och i vissa delar av landet mycket hög. Tendensen är dock sjunkande.

De utländska direktinvesteringarna har under de fem åren 1996–2000 utvecklats på följande sätt: 301, 460, 318, 324 respektive 443 miljoner ECU/EUR. Detta motsvarar 5–6 procent av BNP vilket är en förhållandevis hög nivå; årsgenomsnittet per capita blir 156 EUR. En stor andel har gått till banksektorn.

Ett stort problem är den svarta ekonomin. Staten går miste om stora intäkter därför att inkomster inte deklarerar. Detta har ett tydligt samband med att nationsbyggandet fortfarande pågår, att många inte är medborgare och därför inte känner sig delaktiga i den lettiska staten.

1.4. Utrikespolitik

Lettlands utrikespolitik präglas helt av ambitionerna om medlemskap i EU och Nato. Samtidigt har Lettland sökt utveckla det gränsöverskridande samarbetet med Ryssland. Relationerna till grannen i öster har tidvis varit ansträngda. Ryssland har ännu inte ratificerat gränsavtalet med Lettland. Ännu har ingen hög representant för den ryska regeringen besökt den återuppståndna staten.

2. De politiska Köpenhamnskriterierna

2.1. Demokrati och rättsstatsprincipen

I partnerskapsbeslutet för 2002 betonas att Lettland måste vidta olika slag av åtgärder för att säkerställa en stabil offentlig förvaltning som har förmåga att tillämpa EU:s regelverk. För att kraven på rättsstat skall uppfyllas krävs också en rad åtgärder inom rättsväsendet. I båda fallen pekas på behovet av utbildningsinsatser och att tjänstemännens löner måste öka.

Korruptionen lyfts fram som ett stort problem. Samma negativa bild ger till exempel FN-organet UNDP i en rapport från 2001. Bland annat pekar man på att inflytelserika personer utnyttjat privatiseringen för personliga intressen⁽¹⁾. Rådet kräver att Lettland skall färdigställa den rättsliga ramen för bekämpning av alla former av korruption och se till att såväl lagstiftningen som antikorrupsionsstrategin genomförs.

2.2. Mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter

Kraven för att få medborgarskap lättades avsevärt efter en folkomröstning 1998. Dessa lättnader banade också väg för förhandlingarna om medlemskap i EU. Nu kan praktiskt taget alla som bor i Lettland ansöka om medborgarskap. Omkring 22 procent av Lettlands invånare saknar dock fortfarande medborgarskap, varav de allra flesta är ryssar, vitryssar eller ukrainare.

Stödåtgärder i form av minskade avgifter för medborgarskap, mera information och bättre tillgång till språkutbildning har vidtagits. Ändå ökar inte antalet naturaliserade påtagligt.

⁽¹⁾ Latvia, Human Development Report 2000/2001. The public policy process in Latvia, Riga 2001.

De flesta icke-medborgare har nu särskilda pass som ersättning för de sovjetiska vilka gick ut i mars 2000. Med detta pass är det enklare och billigare att få visum till Ryssland än med ett lettiskt. Ryssland gynnar med andra ord den rysktalande befolkningen på bekostnad av den lettisktalande.

Omkring 42 procent av befolkningen har ett annat språk än lettiska som första språk. EU har drivit på för att minoriteterna skall integrerats i det lettiska samhället och framför allt krävt och bekostat program för språkundervisning. Under 2001 började den lettiska staten själv finansiera delar av integrationsprogrammet. Bristen på lärare är ett stort problem. Dock har de låga lärarlönerna höjts något vilket ser ut att öka tillgången till lärare. Språklagen från 2000 är formellt icke-diskriminerande men det finns många exempel på diskriminerande krav från myndigheterna.

Rådet kräver i partnerskapsavtalet fortsatta åtgärder för integrering av icke-medborgare och betonar språkutbildningen. Man sätter också fingret på diskriminerande tillämpning av språklagen och kräver ändring.

2.3. ESK:s synpunkter

ESK har noterat att Lettland tillstått att det är nödvändigt att förbättra den offentliga förvaltningens effektivitet, ansvarighet och öppenhet. Ur de enskilda medborgarnas och det civila samhällets perspektiv vill ESK uppmuntra Lettland att öka ansträngningarna för att nå vidare på denna väg. ESK vill gärna, liksom Europaparlamentet ⁽¹⁾, understryka att länder med mycket liten korruption kännetecknas av en hög grad av öppenhet, en tydlig åtskillnad mellan styrande inom politik resp. näringsliv, en politiskt neutral offentlig förvaltning och högt ställda professionella krav inom domstolsväsendet.

ESK välkomnar de åtgärder som vidtagits för att underlätta naturaliseringen av icke-medborgare. Ett beslut från maj 2002 om att färdighet i lettiska inte krävs för valbarhet till parlamentet är positivt. Dock är det i längden ohållbart – politiskt, ekonomiskt och socialt – att en stor andel av befolkningen saknar medborgarskap.

Lettiska myndigheters diskriminering av ryskspråkiga liksom diskriminering från rysk sida av personer med lettiskt pass är inte acceptabel. Lettland bör över huvud taget ytterligare anstränga sig för att utveckla lagstiftning och åtgärder mot diskriminering så att de svarar mot *acquis* baserad på art. 13 i fördraget.

3. Det organiserade civila samhället

3.1. Fackliga organisationer

Lettland har en enda facklig centralorganisation, LBAS. Till LBAS och en del av medlemsförbunden överförde den nya staten egendom som ansågs tillhöra dem. LBAS markerade omedelbart sitt oberoende av politiska partier. Motsättningarna inom organisationen mellan socialdemokrater och andra, som till en början var betydande, tycks nu ha övervunnits.

LBAS:s medlemsantal har fallit till cirka 200 000 medlemmar. Förbund för anställda i den offentliga sektorn dominerar.

Organisationsgraden ligger för närvarande på knappt 20 procent. Stora rekryteringsinsatser har gjorts, i hög grad med stöd av svenska fackförbund, men resultaten är hittills föga uppmuntrande. Förhoppningar knyts nu till en samordnad satsning på ungdomar.

3.2. Näringslivsorganisationer

Latvian Employers' Confederation är den största arbetsgivarorganisationen i Lettland. Den bildades 1993 genom att två organisationer slogs ihop och har en mycket positiv utveckling. Medlemmarna är antingen branschförbund eller enskilda företag. Omkring en tredjedel av de anställda i Lettland arbetar i företag som tillhör föreningen. Ett prioriterat område i föreningens verksamhet är att få in den grå ekonomin i den reguljära. Idag är elva av Lettlands 20 största skattebetalare medlemmar i föreningen.

Frånvaron av organisationer som representerar mindre företag är ett problem.

The Latvian Chamber of Commerce and Industry har drygt 900 medlemmar runt om i landet och tillväxten är stark. Företagens kännedomen om villkoren under EU-medlemskap var enligt en samordnad undersökning i ansökarländerna låg i början av 2001 ⁽²⁾.

Lantbruket och livsmedelsindustrin har en betydelsefull ställning i Lettlands ekonomi och samhällsliv. Jordbrukarna i Lettland verkar i flera organisationer som ännu inte har ett fullt utvecklat samarbete. Latvian Farmers' Federation, som bildades redan 1990, har det största antalet medlemmar (1 460 betalande) och representerar främst familj jordbruken. Latvian Farmers' Parliament bildades 1999. Dess medlemmar har genomsnittligt 240 hektar jordbruksland. Härtill kommer en organisation för tidigare kolchoser med arealer över 1 000 hektar ⁽³⁾.

⁽¹⁾ A5-0252/2001 (16 juli 2001).

⁽²⁾ CAPE 2001, Summary report, Eurochambres and SBRA, Bruxelles 2001.

⁽³⁾ För skogsägarna finn en särskild organisation.

3.3. Övriga organisationer

Sedan 1996 finns ett Centre for Non Governmental Organisations (NGO Centre) i Riga. Det erhåller externt finansiellt stöd från UNDP, Soros Foundation Latvia samt amerikanska och europeiska myndigheter och organisationer, däribland Europeiska kommissionen. Det nationella stödet till NGOs är hittills mycket begränsat och ingen organisation har de administrativa resurser som krävs för att kunna söka EU-stöd. Man räknar med att det finns cirka 1 000 NGO:s i Lettland, de flesta lokala.

Sedan självständigheten har en betydande utveckling ägt rum inte minst när det gäller strukturen av politiska partier. Dock har partierna få medlemmar – det största har cirka 5 000. Under de senaste åren finns en tydlig tendens till att människor organiserar sig och ställer krav, inte står sig vid sidan om och kritiserar.

Konsumentrörelsen i Lettland behöver förstärkas. En myndighet under ekonomidepartementet – Consumer Rights Protection Centre – har bland annat till uppgift att ge service till frivilliga konsumentorganisationer.

3.4. ESK:s bedömningar och rekommendationer

Utvecklingen av det organiserade civila samhället i Lettland är imponerande. Ett fortsatt och intensifierat samarbete med systerorganisationer inom i första hand Östersjöområdet, inklusive Ryssland, är av stor betydelse liksom samarbete inom den europeiska ramen. Ett viktigt mål bör vara att öka medlemsantal och medlemsaktivitet i organisationerna. Därmed stärks de demokratiska strukturerna, samtidigt som risken för att organisationerna blir långsiktigt ekonomiskt beroende av stöd utifrån motverkas. Ett bättre samarbete nationellt skulle också i vissa fall leda till större politisk slagkraft.

Regeringen måste på olika sätt stimulera en fortsatt utveckling av det organiserade civila samhället och därmed demokratis förankring i landet.

För parterna på arbetsmarknaden är det angeläget att de ökar sina ansträngningar att på ett bra sätt leva upp till de krav som den europeiska sociala modellen ställer.

Gemensamma rådgivande kommittéer mellan företrädare för det organiserade civila samhället i ansökarländerna och ESK är ESK:s viktigaste verktyg för att driva på utvidgningen. ESK beklagar att de lettiska organisationerna inte anser sig ha resurser att delta i en sådan kommitté. ESK ser fram emot kommande gemensam verksamhet inom ESK.

4. Särskilda områden

4.1. Marknadsekonomi

Marknadsekonomi fungerar i Lettland. Privatiseringen av statliga företag är nästan helt avslutad. Några större företag inom energi-, telekom- och sjöfartbranscherna återstår. Privatiseringen av jord och skog pågår och marknaden för jordbruksfastigheter börjar fungera. Det rättsliga ramverket för företag är i huvudsak på plats. Banksektorns omstrukturering har nått långt och kapitalmarknaden fungerar.

Små och medelstora företag spelar en viktig roll i Lettlands ekonomi. De genererar mer än 50 procent av BNP och de sysselsätter mer än 70 procent av arbetskraften. Statliga program och nya finansieringsmöjligheter har bidragit till en positiv utveckling.

Handeln integreras alltmer med EU. Både importen från EU och exporten till EU ökar. År 2000 utgjorde exporten av varor till EU 64,6 procent av den totala varuexporten.

4.1.1. ESK:s synpunkter

Det finns en risk för att förtroendet för marknadsekonomi rubbas när de sociala klyftorna ökar samtidigt som korruptionen och skattesmitning präglar samhället. Det vilar ett tungt ansvar på de styrande i Lettland att se till att marknadsekonomins vinster kommer hela folket till godo.

4.2. Social dialog

Trepartsdialogen är väl förankrad i Lettland. Redan 1993 skapades en rådgivande trepartskommitté med högst 12 företrädare för staten, arbetsgivarna respektive de fackliga organisationerna. Rådet stärktes 1999 genom en trepartsöverenskommelse som säger att syftet är att nå samförstånd i hela samhällets intresse. Arbetsmarknadens parter tar på sig ett medansvar för besluten och deras genomförande. Under denna kommitté finns ett trepartsorgan för utbildnings- och sysselsättningsfrågor. Det finns också rådgivande trepartskommittéer för arbetarskydd och försäkringsfrågor.

Trepartsdialogen har varit konstruktiv och uppskattas av samtliga parter. Dock måste den leda till mera effektiva konsultationer och resultat.

Kommissionen konstaterar å andra sidan att tvåpartsdialogen mellan arbetsmarknadens parter fortfarande är svag både på nationell och regional nivå. Dock finns tendenser till att den stärks. I detta sammanhang nämns särskilt att LBAS sedan 2001 organiserar utbildning för sina branschförbund och regioner. Kollektivavtal om löner och anställningsavtal har också träffats inom vissa branscher så att mer än hälften av de

företag där facket är representerat täcks. År 2000 fanns 39 branschavtal och 2 018 avtal på företagsnivå. Det betyder att cirka 25 procent av de anställda i Lettland täcks av kollektivavtal vilket innebär en ökning med cirka två procent sedan 1999. Dialogen måste dock stärkas ytterligare och särskilt på branschnivå.

4.2.1. ESK:s synpunkter

ESK välkomnar den positiva utvecklingen av två- och trepartsdialogen, men konstaterar samtidigt att mycket återstår innan de anställda i Lettland i rimlig grad har skydd av kollektivavtal. Regeringen bör öva bättre tillsyn över hur kollektivavtalen efterlevs. ESK understryker, liksom kommissionen, regeringens ansvar för att hjälpa parterna att förbereda sig för den aktiva roll de har att spela i EU-sammanhanget och att främja strukturerna för kollektivförhandlingar och social dialog i allmänhet. Ett sådant ansvar bör företag från EU-länderna också känna ⁽¹⁾.

4.3. Arbetsmarknad och socialpolitik

Arbetslösheten varierar kraftigt regionalt. Svårast är den i landets östra delar där den är flera gånger högre än i Riga. Inte minst inom jordbruket finns en betydande dold arbetslöshet. Den ryska befolkningen har ofta drabbats eftersom ryska företag påverkats mest av strukturomvandlingen. Generations- och utbildningsklyftan på arbetsmarknaden är allvarlig. Ungdomar med modern utbildning har en mycket god arbetsmarknad medan de som har en äldre starkt specialiserad utbildning hamnar i långtidsarbetslöshet. Mera resurser till utbildning är också prioriterat i Lettlands budget.

Lettland antog i början av 2001 sin andra sysselsättningsplan enligt riktlinjerna för EU:s gemensamma sysselsättningspolitiken. Arbetsförmedlingen har byggts ut kraftigt och framsteg i förmedlingen noteras särskilt vad gäller arbetslösa ungdomar. Fokus ligger på aktiv arbetsmarknadspolitik men tillräckliga resurser har enligt kommissionen inte avsatts.

Arbetslöshetsförsäkringen reformerades 1999. För att bli försäkrad krävs att avgift betalats i nio månader under den senaste 12-månadersperioden. Nivån beror numera på hur länge man varit försäkrad och tidigare inkomst. För den som till exempel varit försäkrad 20–29 år utgör försäkringen 60 procent av lönen de senaste sex månaderna. Den kan utgå under högst 9 månader och sjunker successivt till hälften av den ursprungliga nivån. Genom reformen sjönk antalet som uppbar ersätt-

ning med cirka 20 procent. Vid ingången av 2002 fick drygt hälften av de arbetssökande ersättning från försäkringen. Denna siffra kommer att öka på grund av en lag från 1 juli 2001 som ger arbetssökande rätt till försäkring även om arbetsgivaren inte betalat avgifter.

Reallönerna har utvecklats positivt. Mellan 1996 och 2000 ökade BNP per capita från 4 700 till 6 600 Purchasing Power Standards i löpande priser. Detta betyder att skillnaderna gentemot EU har minskat. Samtidigt är de regionala skillnaderna stora. 1998 var genomsnittsinkomsten i Riga 32 procent av EU-genomsnittet medan den låg under 20 procent i tre av landets övriga fyra regioner. En tredjedel av den arbetande befolkningen når dock inte upp till mera än den garanterade minimiinkomsten på 60 Lat per månad och de lokala myndigheterna har ofta inte resurser att betala ut den.

Politiken för socialt skydd har stora brister. Detta återspeglas bland annat i de mycket låga födelsetalen, 1,09 per kvinna att jämföra med det redan låga genomsnittet för EU som är 1,45. En stor del av befolkningen, både de som har arbete och de arbetslösa, lever under existensminimum. Att den grå ekonomin och de små hushållsjordbruken – 172 000 enligt siffror från 1997 – fortfarande har stor betydelse för många människors överlevnad är uppenbart.

4.3.1. ESK:s synpunkter

Kampen mot arbetslöshet måste ha högsta prioritet. Detta kräver fortsatt hög tillväxt och en bättre samordning av ekonomiskpolitiska och socialpolitiska åtgärder. ESK vill understryka arbetsmarknadsparternas centrala roll i sysselsättningsstrategin.

Kampen mot social utslagning är numera prioriterad inom EU och ett program mot fattigdomen har antagits. Lettland måste göra stora ansträngningar för att motverka den sociala utslagningen i landet och särskilt i vissa regioner.

4.4. Landsbygds- och regionalpolitik

Jordbrukssektorn svarade 2000 för 4,5 procent av landets BNP och för 13,5 procent av sysselsättningen, vilket dock innebär en minskning med två procentenheter sedan 1999. Sammanlagningen av brukningsenheter går långsamt. Sapard-programmet för utvecklingsinsatser inom jordbruk, livsmedelsindustri och landsbygd har varit svårt att få igång men fungerar sedan slutet av 2001. De områden som får de största resurserna är förädling och marknadsföring, modernisering av jordbruk samt diversifiering av landsbygdens ekonomi och förbättring av infrastrukturen. EU svarar för knappt 40 procent av de totalt planerade utgifterna för perioden 2000–2006.

⁽¹⁾ Europaparlamentet noterar att enskilda företag från EU-länder intar en fientlig hållning mot fackföreningar och kollektivavtal och har begärt att kommissionen grundligt undersöker situationen.

Strukturpolitiken lider av att varken den centrala samordningen eller de regionala strukturerna ännu fungerar tillfredsställande. Inom områdena regionalpolitik och samordning av olika strukturinstrument har små framsteg gjorts. Den viktiga principen om partnerskap för att hantera EU:s strukturstöd har inte fått genomslag. De centrala myndigheterna har dock åtagit sig att förvalta strukturstöd på grundval av denna princip och en viktig konferens med berörda parter hölls i mars 2002. Kommissionen har krävt att ett samlat programplaneringsdokument skall levereras till slutet av 2002.

4.4.1. ESK:s synpunkter

När det gäller jordbrukssektorn vill ESK särskilt framhålla nödvändigheten av en politik för landsbygdsutveckling. Myndigheterna måste stödja jordbruksorganisationerna och samarbeta med dem, inte minst för att nå ut med information på ett effektivt sätt till mindre gynnade delar av befolkningen som ofta är negativa till EU-medlemskap.

Beträffande regionalpolitiken understryker ESK betydelsen av att principen om partnerskap får genomslag. Detta är nyckeln till framgång när de regionala stödprogrammen skall utformas och genomföras⁽¹⁾.

ESK anser att såväl landsbygds- som regionalpolitiken i Lettland i så hög grad som möjligt måste inriktas på investering i mänskliga resurser, det vill säga utbildning och livslångt lärande, samt att främja yrkesmässig och geografisk rörlighet. Att satsa på kunskapsområdet som ett medvetet politiskt val bör också underlätta att nå långsiktigt positiva resultat i förhandlingarna om EU:s jordbruks- och regionalstöd. Samtidigt krävs investeringar för förnyelse av näringsstrukturen och utveckling av infrastrukturen.

5. Slutsatser och rekommendationer

ESK gratulerar Lettland till de snabba framstegen på väg mot medlemskap i EU och är övertygad om att återstående förhandlingar kommer att kunna avslutas senast vid utgången av 2002 och ge underlag för en folkomröstning. Den demokratiska förankringen kräver att folkomröstningen föregås av bred information och offentlig debatt. Detta ställer omfattande krav på insatser från myndigheter, media och det civila samhällets organisationer.

ESK anser att resultatet av den kommande folkomröstningen i hög grad kommer att påverkas av i vilken mån Lettland med stöd av EU och medlemsländerna förmår att lösa de politiska, ekonomiska och sociala problem som har att göra med nationsbyggandet och övergången från planekonomi till mark-

nadsekonomi. ESK rekommenderar alla berörda parter att koncentrera sina ansträngningar på att lösa dessa problem.

C. LITAUEN

1. Om Litauen

1.1. Befolkning

Litauen är med sina 3,7 miljoner invånare den största av de tre baltiska republikerna. Landet är också etniskt mest homogent med 80 procent litauer, 11 procent polacker, de flesta boende i huvudstaden Vilnius, samt 8 procent ryssar och små minoriteter av vitryssar och ukrainare.

Litauen skiljer sig från de båda andra baltiska staterna därigenom att man kan gripa tillbaka till en stolt historia, till stor del gemensam med Polen. Alla litauer vet att riket en gång sträckte sig från hav till hav, det vill säga från Östersjön till Svarta havet. Litauen hade före andra världskriget en betydande judisk befolkning och Vilnius var ett viktigt judiskt centrum. Bland kyrkorna dominerar nu den romersk-katolska.

1.2. Politiska förhållanden

Litauen fick i juli 2001 en koalitionsregering av mittenvänsterkaraktär som efterträdare till en konservativt inriktad regering. Den leds av Algirdas Brazauskas som samlat olika socialdemokratiska grupperingar bakom sig och etablerat koalition med ett litet socialliberalt parti. Förutsättningarna för att regeringen skall hålla samman mandatperioden ut, det vill säga till 2004, anses goda.

Den nuvarande 74-årige presidenten Valdas Adamkus har levt i USA större delen av sitt liv. Det är ännu ovisst om han ställer upp i presidentvalet i slutet av 2002 där den populära Brazauskas väntas kandidera.

1.3. Ekonomi

Rysslandskrisen drabbade Litauen med viss försening och facit av 1999 blev en negativ tillväxt på omkring 3 procent. Jordbruket påverkades mycket negativt av minskad efterfrågan från Ukraina och Ryssland och av att skyddstullarna avskaffades. Det krävdes drastiska finanspolitiska åtgärder för att återfå förtroendet och lägga grunden för en återhämtning. Konjunkturuppgången har varit trög. Litauens BNP väntas dock öka med 4,5 procent under 2002 och med 5 procent under 2003. Uppgången beror främst på ökad export med raffinerade oljeprodukter som dominerande bransch, en trend som dock snabbt kan vända. Energisektorn har som helhet en särställning i det litauiska samhället och beroendet av råolja och gas från Ryssland är starkt.

⁽¹⁾ I yttrandet 1480/2001 pekar ESK särskilt på arbetsmarknadens parter.

Den privata konsumtionen stiger endast långsamt men reallönerna ökar. Bytesbalansen är nu mer positiv än på länge. Inflationen som flera år legat på cirka 1 procent väntas stiga till 2,5 procent under 2002 och till 3 procent 2003. Den väntas inte påverkas av att valutan (Lit) från februari 2002 kopplats till euron i stället för dollar. Arbetslösheten är hög – 16 procent – men väntas sjunka något under 2003.

De utländska direktinvesteringarna har inte utvecklats positivt; en stor andel är kopplad till privatisering. 1999 uppgick de till 5,5 procent av BNP och 2000 till 2,5 procent. Denna tendens är dock på väg att vända. Årsgenomsnittet per capita för åren 1996–2000 var 115 EUR.

1.4. Utrikespolitik

Litauens utrikespolitik präglas helt av ambitionerna om medlemskap i EU och Nato. I relationerna till Ryssland står Kaliningrad-frågan i centrum. Här intar Litauen en medlande roll mellan EU och Ryssland. Ett tydligt tecken på uppskattning för detta i Moskva är att Rysslands utrikesminister i mars 2002 besökte Vilnius. Det var det första ryska besöket på så hög nivå i något baltiskt land.

1.5. Kärnkraftverket Ignalina

1.5.1. Den aktuella situationen

Ett krav från EU är att det ryskbyggda kärnkraftverket i Ignalina av Tjernobyl-typ i staden Visaginas i Litauens nordöstra hörn stängs och monteras ned. Litauen åtog sig tidigt att ta den ena reaktorn ur drift 2005 och för den andra träffades en principöverenskommelse i juni 2002 som innebär nedläggning 2009. På EU-sidan finns en vilja att hålla Litauen ekonomiskt skadeslöst. Ignalinaverkets båda reaktorer ger mer än tre fjärdedelar av Litauens elbehov och dessutom exportinkomster.

EU:s krav beträffande Ignalina upplevs mycket negativt av befolkningen. De har inte bara en materiell och social sida utan även en psykologisk. Kraven blir sinnebild för en yttre styrning av det slag man ville komma ifrån genom självständigheten. Från fackligt håll är man starkt kritisk mot att nästan ingenting gjorts för att förbereda omställningen för de cirka 7 000 personer som i dag arbetar vid Ignalina eller indirekt är beroende av kraftverket. Ett särskilt problem är att huvuddelen är ryskspråkig och har stora svårigheter att få arbete i andra delar av Litauen. Staden Visaginas med 33 000 innevånare står inför hotet att helt förblöda och hela Utena-regionen med 200 000 invånare kan drabbas hårt.

1.5.2. ESK:s synpunkter

Ignalina är inte bara en nationell angelägenhet för Litauen utan en angelägenhet för hela EU och dess grannar. Ignalina måste enligt ESK:s bestämda uppfattning stängas i enlighet med den fastställda planen. Planen måste emellertid genomföras på ett sådant sätt att befolkningen i Litauen och särskilt i områdena kring Ignalina snarast ställs inför positiva och realistiska alternativ ifråga om ekonomi och sysselsättning. Detta kräver gemensamma insatser från i första hand Litauen, de enskilda medlemsstaterna och EU. ESK vill betona att hela processen måste ske under stor öppenhet och i ständig dialog med alla berörda parter, särskilt arbetsmarknadsorganisationerna.

2. De politiska Köpenhamnskriterierna

2.1. Demokrati och rättsstatsprincipen

I det senaste partnerskapsbeslutet från rådet betonas att Litauen måste vidta olika slag av åtgärder för att säkerställa en stabil offentlig förvaltning som har förmåga att tillämpa EU:s regelverk. För att kraven på rättsstat ska uppfyllas krävs också en rad åtgärder inom rättsväsendet. I båda fallen pekas på behovet av utbildningsinsatser, och att tjänstemännens löner måste öka.

Korruptionen lyfts fram som ett stort problem. Rådet kräver att Litauen skall färdigställa den rättsliga ramen för bekämpning av alla former av korruption och se till att såväl lagstiftningen som antikorrupsionsstrategin genomförs.

Rådet har inga speciella krav på Litauen när det gäller mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter.

2.2. ESK:s synpunkter

Den centrala administrationen lider av att gränsdragningen mellan politik och förvaltning är oklar vilket skapar otydligheter och bristande kontinuitet. Ett annat problem är ständiga personalförändringar som till stor del kan återföras på tjänstemännens anställningsvillkor. Samarbetet mellan den centrala nivån och den regionala och lokala nivån fungerar dåligt. Det är angeläget att berörda instanser på allvar tar itu med dessa problem och därvid beaktar kommissionens förslag till åtgärder. En planerad förändring av den regionala indelningen bör få vänta.

Europaparlamentet har noterat att korrruptionen inom den politiska sfären inte verkar vara särskilt omfattande, men att däremot den administrativa korrruptionen är ett stort problem ⁽¹⁾. ESK vill för sin del uppmana de ansvariga i Litauen att fortsätta ansträngningarna att undanröja anledningarna till medborgarnas misstro mot förvaltningen och rättsväsendet inklusive polisen.

3. Det organiserade civila samhället

3.1. Tre fackliga centralorganisationer

Fackföreningsrörelsen i Litauen samverkar idag inom tre centralorganisationer. Den största och mest representativa The Lithuanian Trade Union Confederation bildades så sent som den 1 maj 2002 genom sammanslagning av The Lithuanian Trade Union Centre och The Lithuanian Trade Union Unification. Den nya organisationen har omkring 100 000 medlemmar. Den europeiska fackliga rörelsen – särskilt den nordiska – har på olika sätt understött denna utveckling mot minskad splittring och ett medlemskap i EFS är naturligt. Workers' Union som 2002 ändrat sitt namn till Lithuanian Trade Union Solidarumas, har tillkommit med stöd från USA (AFL-CIO). Organisationen är uppbyggd på direkt medlemskap och medlemsantalet anges uppgå till 52 000. The Lithuanian Labour Federation räknar sin historia tillbaka till mellankrigstiden och återupprättades av det kristdemokratiska partiet. Det har ett par -tre tusen medlemmar.

Organisationsgraden uppges i kommissionens rapport för 2001 till 13 procent, vilket innebär en viss ökning. Vissa begränsningar finns när det gäller rätt för statliga tjänstemän att tillhöra fackföreningar. Rättigheterna att disponera fastighetsarvet efter det kommunistiska facket har länge infekterat de fackliga relationerna i Litauen. Makthavare av olika politiska kulör har sökt gynna sina fackliga vänner. Nu ligger emellertid frågan hos organisationerna som själva har att finna en lösning.

3.2. Näringslivsorganisationer

Den dominerande arbetsgivarorganisationen Confederation of Lithuanian Industrialists (LPK) bildades 1993. Medlemmar är branschförbund och enskilda företag. Totalt ingår 2 800 företag, de flesta små och medelstora. Ingen direkt rekryteringsverksamhet bedrivs. Organisationen har ett väl utvecklat sekretariat med bland annat en internationell avdelning. Den har status som observatör i Unice och kommer inom kort att bli fullvärdig medlem. Ett av organisationens huvudmål är att få till stånd en mera effektiv dialog mellan arbetsmarknadens parter och regeringen.

Lithuanian Chambers of Commerce, Industry and Crafts är organiserad i fem regionala kamrar. Det sammanlagda antalet medlemmar uppgår till cirka 1 600. Företagens kännedom om villkoren under EU-medlemskap var relativt låg i början av 2001 ⁽²⁾. Kammaren har tagit initiativ till att skapa ett företagsregister som hålls aktuellt.

Jordbrukarnas organisationer har på senare år utvecklat ett visst samarbete särskilt i EU-frågor. Lithuanian Farmers' Union (LFU) med 15 000 betalande medlemmar bildades redan 1989 och representerar de privata jordbruken. LFU är på god väg att bli en modern, demokratisk och representativ organisation för enskilda bönder. Jordägareförbundet har begränsat medlemsantal och inflytande. Association of Agricultural Companies (Bendroves) företräder de stora jordbruksbolagen. En särställning har Lithuanian Chamber of Agriculture genom obligatoriskt medlemskap och statlig finansiering. Den skapades 1925 och återinfördes genom en lag från 1997.

3.3. Övriga organisationer

Sedan 1995 finns ett Non-Governmental Organisation Information and Support Centre (NISC) i Vilnius. Det erhåller finansiellt stöd från UNDP, Soros Foundation samt amerikanska och europeiska myndigheter och organisationer, däribland Europeiska kommissionen. Regeringen ger visst stöd till NGOs och donatorer erhåller skatteavdrag. Man räknar med att det finns cirka 5 000 aktiva NGOs i Litauen varav NISC har kontakt med ungefär hälften, de flesta lokala. Under den första tiden av självständighet fanns det ett block av NGOs i parlamentet som under 1991–1992 omformades till partier. Sektorn befinner sig nu i stabil utveckling med ökande möjligheter att påverka politiken – NISC nämner särskilt den offentliga hälsovården.

Lithuanian Consumer Association är enligt sina stadgar från 1996 en offentlig organisation med individuellt medlemskap. Den är uppdelad i 13 regioner och har fått ekonomiskt stöd från bl.a. Europeiska kommissionen och Nordiska ministerrådet och nu senast även från den litauiska regeringen.

3.4. ESK:s bedömningar och rekommendationer

Utvecklingen av det organiserade civila samhället i Litauen är imponerande. Ett fortsatt och intensifierat samarbete med systerorganisationer inom i första hand Östersjöområdet, inklusive Ryssland, är av stor betydelse liksom samarbete inom den europeiska ramen. Ett viktigt mål bör vara att öka medlemsantal och medlemsaktivitet i organisationerna. Därmed stärks de demokratiska strukturerna samtidigt som risken

⁽¹⁾ A5-0253/2001 (16 juli 2001).

⁽²⁾ CAPE 2001, Summary report, Eurochambres and SBRA, Bruxelles 2001.

för att organisationerna blir långsiktigt ekonomiskt beroende av stöd utifrån motverkas. Ett bättre samarbete nationellt skulle också i vissa fall leda till större politisk slagkraft. ESK välkomnar det ökande samarbetet på den fackliga sidan och inom jordbrukets organisationer.

Regeringen måste på olika sätt stimulera en fortsatt utveckling av det organiserade civila samhället och därmed demokratis förankring i landet.

För parterna på arbetsmarknaden är det angeläget att de ökar sina ansträngningar att på ett bra sätt leva upp till de krav som den europeiska sociala modellen ställer.

ESK välkomnar att de litauiska organisationerna är beredda att tillsammans med ESK inrätta en gemensam rådgivande kommitté. ESK ser också fram emot kommande gemensam verksamhet inom ESK.

4. Särskilda områden

4.1. Marknadsekonomin

Marknadsekonomin fungerar i Litauen. Privatiseringen av statliga företag har nått långt liksom förberedelserna för att privatisera vad som återstår. Äganderätten är väl etablerad. Återlämnandet av jord och skog pågår och marknaden börjar fungera på detta område vilket gynnar uppkomsten av bärkraftiga jordbruk. Banksektorns omstrukturering har nått långt och kapitalmarknaden fungerar.

Handeln integreras alltmer med EU även om det går långsammare än för andra länder. Näst viktigaste handelspartner är övriga ansökarländer. Exporten till EU ökar. Handeln med Öberoende stater samvilde har minskat kraftigt efter den ryska krisen 1998. Litauen blev 2001 medlem i Världshandelsorganisationen. (Lettland är medlem sedan 1999).

Av företagen i Litauen räknas 96 procent som små eller medelstora. Statens budget upptar numera en särskild post för främjande av deras utveckling men mycket litet har gjorts för att genomföra det planerade programmet.

4.1.1. ESK:s synpunkter

Det har krävts stora uppoffringar för att skapa stabilitet i ekonomin med ökande sociala klyftor som följd. Det finns en risk för att förtroendet för marknadsekonomin rubbas när de sociala klyftorna ökar. Det vilar ett tungt ansvar på de styrande i Litauen att se till att marknadsekonomin vinst kommer hela folket till godo. Energisektorns dominans i det litauiska samhället måste hanteras.

4.2. Social dialog

Trepartssamarbetet på nationell nivå äger rum inom det nationella trepartsrådet som tillkom 1995. Det har 15 likaberrättigade medlemmar, fem från vardera parten. Ordförandeskapet roterar på fyra-månadersbas. Regeringen representeras av företrädare för berörda ministerier.

Det nuvarande samarbetet bygger på en överenskommelse från februari 1999 som syftade till att förbättra kvaliteten och effektiviteten. Den undertecknades av den dåvarande statsministern, de fyra fackliga centralorganisationerna och tre arbetsgivarorganisationer. Regeringen förband sig bland annat att ta upp relevanta lagstiftningsfrågor i rådet och informera Seimas om rådets slutsatser. Arbetsmarknadsparterna å sin sida förband sig att inte sätta igång aktioner mot regeringen i frågor som man enat sig om inom rådet. En särskild punkt gäller samarbete och informationsutbyte i förberedelserna för EU-medlemskap.

En viktig uppgift för trepartsrådet är att föreslå den lagstiftade minimilönen. Denna påverkar indirekt lönerna inom främst offentlig sektor eftersom dessa ofta är uttryckta i multiplar av minimilönen.

Kommissionen konstaterar att trepartsdialogen måste effektiviseras och leda till att parterna konsulteras inom viktiga ekonomiska och sociala områden.

Tvåpartsdialogen är mycket svagt utvecklad. Endast 10 procent av arbetsmarknaden täcks av kollektivavtal och dessa avser främst offentliga sektorn. Det förekommer knappast några avtal på bransch- och företagsnivå. Kommissionen betonar att ansträngningar måste göras för att stärka tvåpartsdialogen särskilt på sektoriell nivå. Den uppmanar regeringen att stödja parterna i att förbereda sig för den aktiva roll de har att spela i EU-sammanhanget och att kunna delta i social dialog och förhandlingar på alla nivåer.

Regeringen är å sin sida bekymrad över att bristen på kollektiva förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter på olika nivåer leder till ett alltför starkt genomslag för minimilönen. Den arbetsrättsliga lagstiftning som antogs sommaren 2002 innehåller ett mera positivt ramverk för kollektiva förhandlingar, inklusive utbildning i förhandlingsfrågor för arbetsmarknadens parter. Den syftar också till bättre representation, information och samråd för arbetstagarna.

4.2.1. ESK:s synpunkter

ESK beklagar de stora bristerna i två- och trepartsdialogen i Litauen. En mycket liten andel av de anställda har skydd av kollektivavtal och trepartsdialogen i politiska frågor, inklusive de som rör medlemskap i EU, förefaller vara mera formell än reell. ESK understryker, liksom kommissionen, regeringens ansvar för att hjälpa parterna att förbereda sig för den aktiva

roll de har att spela i EU-sammanhanget och att främja strukturerna för kollektivförhandlingar och social dialog i allmänhet. ESK förväntar sig en mera positiv utveckling på grundval av en ny arbetsrättslig lagstiftning.

4.3. Arbetsmarknad och socialpolitik

Den genomsnittliga arbetslösheten, som enligt ILO-definition låg på 16 procent 2000, varierar ganska mycket mellan olika regioner. Den omfattande långtidsarbetslösheten är ett stort problem. Regeringen antog i maj 2001 en plan för aktiv arbetsmarknadspolitik som syftar till att påtagligt minska den registrerade arbetslösheten. Den inkluderar en mycket aktiv förmedlingsverksamhet genom ett väl utbyggt nät av arbetsförmedlingskontor. Ett mål för 2004 är att alla som fortfarande är arbetslösa efter tre månader skall erbjudas en aktiv åtgärd. Drygt fem procent av planen finansieras med EU-medel (¹).

Arbetslöshetsförsäkringen har i nuvarande form begränsad betydelse. För att få del av den krävs att avgift betalats i 24 månader under den senaste 36-månadersperioden. Nivån beror enbart på hur länge man varit försäkrad och varierar mellan 19 och 34 procent av en genomsnittlig månadslön. Enligt de senaste siffrorna uppbar 15,2 procent av de registrerade arbetslösa ersättning från försäkringen.

Politiken för socialt skydd inkluderar behovsprövade stödformer som hanteras av kommunerna. Dessa består av socialhjälp, stöd för att hålla bostaden varm och avgiftsfri tillgång till exempelvis hälsovård och barnomsorg i förskola eller skola. En stor del av befolkningen lever under existensminimum.

Regeringen planerar en reformering av de båda delarna av systemet för socialt skydd.

Reallönerna har utvecklats positivt. Mellan 1997 och 2000 har de ökat med 36 procent, men svagast de båda senaste åren. Det betyder att skillnaderna gentemot EU har minskat. Minimilönen, som 1999 fastställdes till 430 Litas, motsvarade 2001 40 procent av genomsnittslönen. Den kommer inte att höjas under 2002. I stället sänks skatten för låginkomsttagare enligt en överenskommelse i trepartsrådet.

En stor del av befolkningen, både de som har arbete och de arbetslösa, lever under existensminimum. Både de små hushållsjordbruken (medelareal 2,2 hektar) och familj jordbruken (medelareal 7,6 hektar) har stor betydelse för många människors överlevnad. (Statistiken, som redovisar sammanlagt 539 000 sådana jordbruk 1997, överdriver dock eftersom en betydande andel av de mindre gårdarna arrenderar ut mark till de större.)

4.3.1. ESK:s synpunkter

Litauen har den högsta arbetslösheten av ansökarländerna. Kampen mot arbetslöshet måste ha högsta prioritet. Detta kräver en fortsatt hög tillväxt och bättre samordning av ekonomisk-politiska och socialpolitiska åtgärder. ESK vill understryka arbetsmarknadsparternas centrala roll i sysselsättningsstrategin. De behöver samordna sina ansträngningar för att kunna delta på ett effektivt sätt. Kampen mot social utslagning är numera prioriterad inom EU och ett program mot fattigdomen har antagits. Det är viktigt att aktörer från ansökarländerna blir delaktiga i detta program. Litauen måste göra stora ansträngningar för att motverka den sociala utslagningen i landet.

4.4. Landsbygds- och regionalpolitik

Jordbrukssektorn svarade 2000 för 8 procent av landets BNP och för 18 procent av sysselsättningen, en minskning med två procentenheter sedan 1999. Sammanslagningen av brukningsenheter går långsamt bland annat beroende på att återlämnandeprocessen fördröjts; en gräns för att hävda anspråk har dock satts till juli 2002. Genomsnittstorleken på jordbruk har ökat till 12,76 hektar. Litauen har goda förutsättningar för jordbruksproduktion och ett antal rationella jordbruk.

Inom Sapard-programmet prioriteras investeringar i lantbruk. Områdena förädling och marknadsföring samt diversifiering av landsbygds ekonomi och förbättring av infrastruktur kommer därefter. EU svarar för knappt 40 procent av de totala insatserna.

Den centrala ledningen av strukturpolitiken har förbättrats avsevärt på senare tid. Dock lider den av att de regionala strukturerna ännu inte fungerar tillfredsställande och av brist på förtroende mellan de båda nivåerna. Den viktiga principen om partnerskap för att hantera EUs strukturstöd har inte fått genomslag. Kommissionen har krävt ett utkast till ett samlat programplaneringsdokument skall levereras till slutet av 2002.

4.4.1. ESK:s synpunkter

När det gäller jordbrukssektorn vill ESK särskilt framhålla nödvändigheten av en politik för landsbygdsutveckling. Mynigheterna måste stödja jordbrukarorganisationerna och samarbeta med dem, inte minst för att nå ut med information på ett effektivt sätt till mindre gynnade delar av befolkningen som ofta är negativa till EU-medlemskap.

(¹) Programme of the Republic of Lithuania for increasing employment for 2001–2004 (Approved by Resolution No. 529 of 8 May 2001 of the Government of the Republic of Lithuania).

Beträffande regionalpolitiken understryker ESK betydelsen av att principen om partnerskap får genomslag.

ESK anser att såväl landsbygds- som regionalpolitiken i Litauen i hög grad måste inriktas på investering i mänskliga resurser, det vill säga utbildning och livslångt lärande, samt att främja yrkesmässig och geografisk rörlighet. Att satsa på kunskaps-samhället som ett medvetet politiskt val bör också underlätta att nå långsiktigt positiva resultat i förhandlingarna om EU:s jordbruks- och regionalstöd. Samtidigt krävs investeringar för förnyelse av näringsstrukturen, inte minst livsmedelssektorn, och utveckling av infrastrukturen.

Bryssel den 18 september 2002.

5. **Slutsatser och rekommendationer**

ESK gratulerar Litauen till de snabba framstegen på väg mot medlemskap i EU och är övertygad om att återstående förhandlingar kommer att kunna avslutas senast vid utgången av 2002 och ge underlag för en folkomröstning. Den demokratiska förankringen kräver att folkomröstningen föregås av bred information och offentlig debatt. Detta ställer omfattande krav på insatser från myndigheter, media och det civila samhällets organisationer.

ESK anser att resultatet av den kommande folkomröstningen i hög grad kommer att påverkas av i vilken mån Litauen med stöd av EU och medlemsländerna förmår att lösa de politiska, ekonomiska och sociala problem som har att göra med övergången från planekonomi till marknadsekonomi. ESK rekommenderar alla berörda parter att koncentrera sina ansträngningar på att lösa dessa problem.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "De ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen – Phare, ISPA och Sapard"

(2003/C 61/17)

Den 17 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "De ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen – Phare, ISPA och Sapard".

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 2002. Föredragande var Kenneth Walker.

Vid sin 393:e plenarsession (sammanträdet den 19 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 23 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Som en del av gemenskapens strategi inför anslutningen ställer EU olika former av finansiellt stöd till kandidatländernas förfogande. De tio central- och östeuropeiska länderna erhåller direktstöd inom ramen för Phare-, ISPA- och Sapard-programmen och deltar även i projekt som till viss del finansieras av Europeiska investeringsbanken (EIB) och andra internationella finansinstitut. Övriga kandidatländer – Cypern, Malta och Turkiet – är inte berättigade till stöd från Phare, ISPA eller Sapard, men kan få ekonomiskt stöd från EIB, vilket även inbegriper 6,42 miljarder EUR från EIB inom ramen för MEDA-programmet. Kandidatländerna kan också skaffa sig viktiga erfarenheter genom att delta i andra gemenskapsprogram (t.ex. Erasmus, Sokrates och Leonardo) och samarbeta med gemenskapens decentraliserade myndigheter och dess olika kommittéer.

1.2. Phare-programmet har funnits sedan 1989 och syftar till att stödja Central- och Östeuropas institutionella uppbyggnad. Phare stärker således kandidatländernas möjligheter att tillämpa EG-rätten. Genom detta program ställs experter till förfogande för rådgivning i fråga om problem på kort sikt och för olika former av partnersamverkan. Kandidatländerna får också långsiktigt stöd från medlemsstaternas nationella ministerier, regionala förvaltningar, offentliga organ och arbetsmarknadens parter. Phare finansierar investeringar som skall hjälpa kandidatländerna att genomföra EG-rätten. Stödet till den ekonomiska och sociala sammanhållningen bidrar till att utveckla de strukturer och institutioner som varje land behöver vid ett medlemskap, framför allt när det gäller att handlägga EU:s regionalstöd. Phare-programmet omarbetades 1999 i samband med att ISPA- och Sapard-programmen inrättades, för att undvika överlappningar och få till stånd största möjliga samordning mellan de tre stödprogrammen. Phare har också beviljat stöd till vissa östeuropeiska länder som inte ansökt om EU-medlemskap. Under 2001 uppgick anslaget till 1 620 miljoner EUR (1 590 miljoner EUR i 1999 års priser).

1.3. ISPA-programmet (instrument för strukturpolitiska åtgärder inför anslutningen) trädde i kraft den 1 januari 2000 och kanaliserar gemenskapsstöd till kandidatländerna på följande områden:

- Miljöåtgärder som gör det möjligt för kandidatländerna att uppfylla de krav som anges i gemenskapens lagstiftning.
- Åtgärder för förbättrad transportinfrastruktur i syfte att skapa hållbar rörlighet, särskilt projekt av gemensamt intresse i enlighet med kriterierna i rådets beslut nr 1692/96 om utbyggnad av transeuropeiska nät (TEN).

Det sistnämnda området omfattar sammankoppling av och driftskompatibilitet mellan de nationella näten och med de transeuropeiska näten. Samtliga kandidatländer har utarbetat nationella transport- och miljöpolitiska strategier som finansieras med EU-medel inom ramen för ISPA-programmet. EU anslår årligen 1 080 miljoner EUR (1999 års priser) till infrastrukturåtgärder inom detta program.

1.4. Sapard-programmet (det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruk och landsbygdsutveckling) infördes genom rådets förordning (EG) nr 1268/1999 och trädde i kraft den 1 januari 2000 med syftet att främja jordbruket och landsbygdsutvecklingen i de bidragstagande länderna. Stödet från detta program är finansiellt och dess bestämmelse liknar reglerna för delar av den gemensamma jordbrukspolitikens och strukturfonderna. Programmet avsätter 540 miljoner EUR per år (1999 års priser) till de central- och östeuropeiska länderna och delfinansierar projekt som valts ut av kandidatländerna själva, med utgångspunkt i de landsbygdsutvecklingsplaner som godkänts av EU. Handläggningen av detta program är decentraliserad och varje land har ett eget Sapard-kontor – med ansvar för förvaltning och utbetalningar – som ackrediterats och godkänts av kommissionen.

1.5. Det ekonomiska stödet inom ramen för dessa tre program beviljas med stöd av respektive associeringsavtal med det bidragsberättigade landet och med beaktande av innehållet i partnerskapen för anslutning. Kommissionen genomför förhandskontroller för Phare- och ISPA-programmen, vilket innebär att beslut om upphandling och tilldelning av kontrakt fattas av den avtalslutande myndigheten efter det att kommissionens delegation gett sitt godkännande. Åtgärder som vidtas inom Sapard-programmet kontrolleras i efterhand och Sapard-kontoret fattar sina egna beslut, utan att först hänskjuta frågan till kommissionens delegation.

1.6. Syftet med stödet inför anslutningen är dubbelt:

- Att ge ekonomiskt stöd för att kandidatländerna skall kunna nå upp till rådande standard inom EU och genomföra EG-rätten.
- Att kandidatländerna skall få värdefulla erfarenheter som kan komma till användning vid framtida åtgärder inom ramen för EU:s Sammanhållningsfond och strukturfonder.

1.7. De tre programmen för ekonomiskt stöd inför anslutningen är förelöpare till gemenskapens reguljära stödprogram, som kommer att ställas till kandidatländernas förfogande efter ett medlemskap. Kandidatländernas institutioner behöver förstärkas samtidigt som nya organisatoriska och administrativa strukturer måste inrättas. Phare-programmet är en förelöpare till strukturfonderna, ISPA-programmet till Sammanhållningsfonden och Sapard-programmet till programmen för gemenskapens jordbruksstöd⁽¹⁾. Phare-programmet är gemenskapens enda program för institutionell uppbyggnad.

1.8. De tre programmen kontrolleras av tre olika generaldirektorat inom kommissionen. Phare administreras av GD Utvidgning, ISPA av GD Regionalpolitik och Sapard av GD Jordbruk. De tre programmen har också olika bestämmelser. Handläggningen av ISPA skiljer sig relativt mycket från Phare, samtidigt som Sapard handläggs på ett helt annat sätt än Phare och ISPA⁽¹⁾.

1.9. EU främjar också storskaliga infrastrukturprojekt genom att bidra till finansieringen via EIB och andra internationella finansinstitut med vilka kommissionen tecknat samordningsavtal.

1.10. Vid sidan om det ekonomiska stödet inför anslutningen kommer EU också att anslå medel efter anslutningen till de nya medlemsstaterna som kompensation för deras inbetalningar till EU:s budget under perioden 2004–2006, så att de nya medlemsstaterna inte blir nettobetalare. Trots kandidatländernas låga BNP i jämförelse med genomsnittet i EU, finns det risk för att vissa länder kan komma att betala mer till EU:s budget än vad de får tillbaka i form av olika stöd om inte en dylik kompensation införs. De nya medlemsstaterna kommer att

åläggas att bidra till EU:s budget från och med medlemskapets första dag, men den bristfälliga absorptionsförmågan inom kandidatländernas förvaltningar och de minskade stödnivåer som föreslås för den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att begränsa det ekonomiska stöd som faktiskt betalas ut till dem.

1.11. Kandidatländerna har nu visat att de kan handlägga det ekonomiska stödet inför anslutningen – och underförstått även det mer omfattande stödet från Sammanhållningsfonden och strukturfonderna – vilket sannolikt bör vara ett kriterium för att man avslutar förhandlingarna om kapitel 28. Både Europaparlamentet och rådet har signalerat att detta bör ses som en avgörande faktor för om ett land är redo för medlemskap eller ej.

1.12. Under arbetet med detta yttrande har kommittén besökt fyra kandidatländer (Bulgarien, Estland, Polen och Slovakien) och anordnat hearingar i dessa länder med representanter för arbetsmarknadens parter och andra intresseorganisationer från det civila samhället. Studiegruppens medlemmar har även samtalat med vissa av kommissionens delegationer i kandidatländerna. Ett frågeformulär har skickats till representanter för det civila samhället i de kandidatländer som har inrättat gemensamma rådgivande kommittéer. Kommittén har också tagit del av olika tankar och idéer som framförs i kommissionens dokument, av tjänstemän vid de generaldirektorat som arbetar med dessa frågor och av det civila samhällets organisationer på EU-nivå.

2. Hur fungerar de ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen?

2.1. Phare-programmet

2.1.1. Phare är ett mycket omfattande och synnerligen komplicerat program, som utgör en utmaning för såväl kommissionen som vart och ett av de bidragsberättigade länderna. Programmet koncentrerades ursprungligen till den offentligfinansierade sektorn, jordbruket, miljön och ländernas privatiseringsåtgärder. Stödet till regional utveckling prioriterades också och kompletterades med program för gränsöverskridande samarbete. Små och medelstora företag uppmärksammades också i hög grad. Stödåtgärderna bestod huvudsakligen av tekniskt bistånd och begränsat investeringsstöd⁽¹⁾.

2.1.2. I detta skede var Phare-programmet i huvudsak efterfrågestyrt. Kandidatländernas regeringar föreslog projekt för kommissionen. Så länge som projekten låg i linje med Phares målsättningar kunde de genomföras inom vilket område eller vilken bransch som helst och till vilka belopp och syften som helst. Detta resulterade i ett stort antal små projekt, som var svåra och tidkrävande att förvalta.

⁽¹⁾ Referat från ett seminarium i september 1999 vid EU:s informationscentrum i Budapest. Presentationen hölls av Alain Bothorel, chef för Phare-enheten vid delegationen i Budapest.

2.1.3. När de två andra programmen för stöd inför anslutningen började planeras under 1997 fick Phare-programmet en ny inriktning och programmet blev nu en del av gemenskapens övergripande strategi inför kandidatländernas anslutning till EU. Kommissionen yttrade sig om vart och ett av kandidatländerna och angav de områden på vilka åtgärder behövde vidtas innan ett medlemskap skulle kunna komma i fråga. Dessa yttranden utgjorde grunden för ländernas respektive partnerskap för anslutning. Stödet inom ramen för Phare-programmet inriktades nu på de prioriteringar inför anslutningen som angavs i de olika partnerskapen för anslutning. Programmet blev därmed helt inriktat på kandidatländernas anslutning till EU.

2.1.4. Två olika slags stöd beviljas inom ramen för Phare: stöd till institutionell uppbyggnad och investeringsstöd. Stödet till institutionell uppbyggnad står för 30 % av de totala anslagen och kan delas upp på partnersamverkan och tekniskt bistånd. Partnersamverkan innebär att en tjänsteman i en av EU:s medlemsstater hjälper en kollega i ett kandidatland under en längre period (över ett år). Stödet kan kompletteras med särskilt tekniskt bistånd och stöd till investeringar i teknisk utrustning. Detta stöd är främst inriktat på den utrustning som krävs för den institutionella uppbyggnaden. Det finns inga miniminivåer för de institutionella uppbyggnadsprojekten, men det genomsnittliga värdet uppgår till cirka 1 miljon EUR. Investeringsstödet står för de återstående 70 % och är främst inriktat på upprustning och modernisering av kandidatländernas infrastruktur. Bidrag anslås endast till projekt som uppgår till minst 2 miljoner EUR.

2.1.5. Omarbetningen av programmet tog i stort sett två år att fullborda, vilket kritiserats av revisionsrätten⁽¹⁾ och representanter för de bidragsberättigade länderna. Under omarbetningen lades en tung extra arbetsbörda på de nationella förvaltningarna och kommissionens delegationer⁽¹⁾. Omarbetningen gav också upphov till en successiv decentralisering, som fortfarande pågår. Enligt de tidigare bestämmelserna skulle all upphandling på mer än 500 000 EUR skickas till Phares huvudkontor i Bryssel för godkännande. Enligt de nya bestämmelserna kan delegationens chef godkänna projekt upp till 5 miljoner euro.

2.1.6. Cirka 78 % av Phare-programmets budget anslås till nationella program, som utformas bilateralt med respektive kandidatland. Återstoden går till projekt som inbegriper flera länder eller till övergripande och gränsöverskridande samarbete. Efter omarbetningen 1998 omfattar Phare inte längre miljöprojekt, som nu genomförs inom ramen för ISPA, eller jordbruksprojekt som drivs inom ramen för Sapard.

2.1.7. Phare har kritiserats av revisionsrätten⁽²⁾ för bristande resultat, vilket till stor del beror på att verksamheten inte harmoniserats med Interreg i tillräcklig utsträckning. Revisionsrätten har också hävdat att det saknas ett effektivt informations- och styrsystem och att kommissionen inte lyckats visa att partnersamverkan ger valuta för pengarna⁽¹⁾. Denna kritik ledde till att arbetsmetoderna sågs över.

⁽¹⁾ Revisionsrättens brev avseende Phare 1999.

⁽²⁾ Särskild rapport om gränsöverskridande samarbete inom ramen för Phare 1994–1998.

2.1.8. I slutet av 1998 hade Phare betalat ut cirka 5,8 miljarder EUR, vilket skall jämföras med programmets åtaganden på nästan 9 miljarder EUR. Cirka 95 % av de belopp som godkänts betalas i slutändan ut. Cirka 500 partnersamverkanprojekt är för närvarande i gång.

2.2. ISPA-programmet

2.2.1. GD Regionalpolitik ansvarar för programplaneringen och genomförandet av ISPA-programmet. Kommissionens delegationer spelar en viktig roll under genomförandet. I likhet med de övriga stödprogrammen inför anslutningen är ISPA inriktat på kandidatländernas kommande EU-medlemskap och åtgärderna skall ligga i linje med de prioriteringar som fastställts i partnerskapen för anslutning. ISPA finansierar endast transport- och miljöprojekt och anslagen till respektive del är ungefär lika stora.

2.2.2. De bidragsberättigade länderna utarbetar nationella strategier på såväl transport- som miljöområdet. ISPA-projekt skall delfinansieras och gemenskapens stöd är begränsat till 75 % av det nationella stödet (85 % i undantagsfall). Projekten skall ha största möjliga genomslagskraft. ISPA ingår ett finansieringsavtal för varje projekt, och fattar inte ett finansieringsbeslut för ett helt program (vilket är fallet med Phare).

2.2.3. Transportprojekten måste antingen utgöra en förlängning av det transeuropeiska transportnätet (TINA, Transport Infrastructure Needs Assessment), av de transportkorridorerna som kommissionen rekommenderar eller en tillfartsväg till ett sådant transportnät. Innan kommissionen kan välja ett specifikt projekt måste man genomföra en kostnad-nyttanalys och en miljökonsekvensutredning. Projektet måste ha ekonomisk bärkraft, framför allt med avseende på det framtida kontinuerliga vägunderhållet, och passa in i kandidatlandets nationella strategi. I fråga om miljöprojekten inom ISPA prioriteras de projekt som störst antal människor kan dra nytta av. Storstadsprojekt tenderar därför att dominera. Minimnivån för en investering ligger på 5 miljoner EUR, men ett antal mindre projekt kan slås samman så att de tillsammans uppnår den nivå som berättigar till bidrag⁽³⁾.

2.2.4. ISPA bygger på ett system med förhandskontroller, precis som Phare. Kommissionen kan upphäva kravet på förhandskontroller, men gör endast detta inom ramen för det utvidgade decentraliserade genomförandesystemets bestämmelser (EDIS) enligt artikel 12 i samordningsförordningen.

⁽³⁾ Europeiska kommissionens generaldirektorat för utvidgningen, februari 2002 "Utvidgningsprocessen och de tre ekonomiska stödinstrumentet inför anslutningen: Phare, ISPA och Sapard", Referat från konferens anordnad av GD Utvidgning samt Sveriges och Österrikes ständiga EU-representationer den 5 mars 2000.

2.2.5. Genomförandegraden för ISPA-projekt är relativt låg. Över 1 miljard euro har anslagits per år för perioden 2000–2002, men inga utbetalningar gjordes under 2000 och endast 200 miljoner betalades ut under 2001. Uppgifter för 2002 saknas fortfarande, men utbetalningarna är sannolikt högre än 2001.

2.3. Sapard-programmet

2.3.1. Sapard-programmet fungerar på samma sätt som Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) – gemenskapens system för jordbruksstöd till medlemsstaterna⁽¹⁾ – och fungerar endast om ett utbetalningskontor inrättas i kandidatlandet. Detta kontor kan vid ett framtida medlemskap komma att ansvara för gemenskapens jordbruksstöd. Dyliga kontor har hittills inrättats i alla utom ett av de bidragsberättigade länderna. Kommissionen godkänner ett program för varje kandidatland, med utgångspunkt i den nationella handlingsplanen. Eftersom handläggningen är helt decentraliserad är gemenskapen inte involverad i arbetet med att välja ut eller förvalta projekt, utan kommer endast in i efterhand i samband med den slutliga revisionen (i likhet med EUGFJ) när man kontrollerar att projekten genomförts i enlighet med Sapard-programmets bestämmelser. Projekten måste samfinansieras och EU kan finansiera upp till 75 % – i undantagsfall upp till 100 % – av de totala offentliga utgifterna.

2.3.2. Programmet syftar framför allt till att främja jordbruk, landsbygdsutveckling, regional turism och livsmedelstillverkning. De flesta bidragstagare återfinns inom den privata sektorn (ofta små och medelstora företag), men den offentliga sektorn kan också få bidrag, framför allt till infrastrukturprojekt. Förslag lämnas in till det lokala Sapard-kontoret, som därefter väljer ut projekt och fastställer kriterier i enlighet med de övergripande Sapard-bestämmelserna.

2.3.3. Medan stöd inom ramen för ISPA handläggs på nationell nivå och anslås till kandidatlandets ministerier, tenderar Sapard-stödet att gå till en rad olika bidragstagare, t.ex. enskilda lantbrukare – som sällan talar något främmande gemenskapsspråk – eller landets kommuner. Ett decentraliserat system var motiverat redan från början, eftersom antalet enskilda ärenden är stort och projekten skall bidra till målet om kapacitetsförbättringar i så stor utsträckning som möjligt. Mottagarländerna skall inrätta ett förvaltningssystem som möjliggör effektiva kontroller. En strikt revision genomförs och – till skillnad från Phare-programmet – kan kommissionen kräva tillbaka utbetalade pengar om projektet inte genomförts på ett korrekt sätt. Kommissionen kan också besluta att beloppen i fråga skall räknas av mot betalningar från gemenskapens övriga stödprogram.

(1) Europeiska kommissionens generaldirektorat för utvidgningen, februari 2002 "Utvidgningsprocessen och de tre ekonomiska stödinstrumentet inför anslutningen: Phare, ISPA och Sapard", Referat från konferens anordnad av GD Utvidgning samt Sveriges och Österrikes ständiga EU-representationer den 5 mars 2000.

2.3.4. Fram till slutet av 2001 hade cirka 30 miljoner EUR betalats ut i stöd, vilket skall jämföras med de 1,5 miljarder EUR som anslagits för perioden 2000–2002. Programmet kom förvisso inte i gång förrän i maj 2001 när det första beslutet om delegering av förvaltning fattades. Två tredjedelar av gemenskapens totala resurser anslås till Polen och Rumänien.

3. Förändringar avseende de ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen

3.1. Kommissionen har fastställt⁽²⁾ fem nyckelåtgärder för att förbättra de ekonomiska stödprogrammen inför anslutningen:

- De central- och östeuropeiska ländernas programplanerings- och förvaltningskompetens bör stärkas genom institutionell uppbyggnad, kompletterande investeringar samt pilotprojekt för mål 1-åtgärder.
- De nationella utvecklingsplanerna bör stärkas.
- En lämplig blandning mellan nationell och regional handläggning i kandidatlandet.
- Programplaneringsmetoden bör användas oftare och handläggningen bör kringgärdas av skärpta bestämmelser.
- Programplaneringen för gränsöverskridande samarbetsprojekt bör följa de nationella utvecklingsplanerna och närma sig Interreg, i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen.

3.2. Som en del av den kontinuerliga decentraliseringsprocessen kommer allt Phare-stöd att kanaliseras via ett enda organ – det nationella programkontoret – i kandidatländerna. Den nationella beslutfattande handläggaren kommer att ansvara helt för användningen av budgetmedlen inför kommissionen.

3.3. De nya arbetsmetoderna när det gäller att genomföra projekten återspeglar flera års erfarenheter av olika Phare-projekt. Man har framför allt lärt sig en läxa att inte bortse från nödvändigheten av ett begränsat antal högklassiga centra som ansvarar för förvaltningen av budgetmedlen⁽²⁾. Detta är en nödvändig förutsättning för att kommissionen skall kunna delegera ansvaret för anbudsinfordran och upphandling till kandidatlandet.

3.4. I stället för enstaka projekt är Phare nu mer programriktat. Detta torde leda till att de gränsöverskridande samarbetsprojekten inom ramen för Phare kommer att utformas i linje med strukturfondernas version av dyliga projekt (Interreg).

(2) Phare-programmet – Årsrapport 2000.

3.5. Genom att införliva riktlinjerna för Interreg III i Phare-programmet har man lagt grunden till ytterligare vägledning när det gäller att utarbeta och presentera gemensamma programplaneringsdokument för gränsöverskridande samarbetsprojekt inom Phare och Interreg mellan regioner i EU och kandidatländerna. Bestämmelserna omfattar perioden 2002–2006.

3.6. Medel har avsatts till en särskild fond för små projekt i budgeten för gränsöverskridande samarbetsprojekt inom Phare. Dessa har nu genomförts vid samtliga gränser⁽¹⁾.

3.7. Verksamheten inom Taix (informationsutbyte om tekniskt bistånd) har ökat kraftigt⁽¹⁾.

3.8. Man har kommit fram till att det behövs ett nytt medelfristigt stöd som fyller tomrummet mellan de långsiktiga projekten för partnersamverkan och det kortsiktiga stödet från Taix. Detta stöd har kallats "begränsad partnersamverkan" och infördes 2001. Syftet är att projekten för partnersamverkan skall bli mer flexibla⁽¹⁾.

3.9. Möjligheten att bevilja små och medelstora företag bidrag har införts i Phare-programmet, som incitament för att finansinstituten skall öka – och långsiktigt upprätthålla – utlåningen till små och medelstora företag⁽¹⁾.

4. Hur ser man på de framsteg som gjorts hittills och på dagens situation?

4.1. EU:s perspektiv

4.1.1. Kommissionen accepterar att det stöd som betalas ut i verkligheten, i jämförelse med de totala anslagen till de tre ekonomiska stödprogrammen inför anslutningen, är en besvikelse men lägger skulden för detta på de bidragsberättigade ländernas regeringar. Enligt kommissionens uppfattning riskerar det ekonomiska stöd som beviljas inom ramen för Phare-programmet att undermineras av systemfel i de nationella förvaltningarna⁽²⁾. Kommissionen anser att man inte kan betala ut några belopp innan ett land har visat sig vara redo att förvalta medlen. Kommissionen arbetar med att bygga upp denna kompetens, framför allt genom Phare-programmet, men vissa länder har gjort mycket få framsteg. Kommissionens handlingsfrihet begränsas av de villkor som fastställs i budgetförordningen.

4.1.2. Kommissionen anser att politiken bör präglas av en sammanhängande långsiktig problemformulering. En grundförutsättning för att beviljas stöd är att kandidatländerna utarbetar nationella handlingsplaner och utvecklingsstrategier.

Riktlinjerna för de ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen innehåller inte några bestämmelser som gör offentlig rådfrågning obligatorisk. Tjeckien är det enda kandidatland som konsekvent genomför miljökonsekvensutredningar med anledning av föreslagna strategier och handlingsplaner.

4.1.3. Det handlar inte bara om att se till att kandidatländerna inför fungerande kontrollsystem. Det är också viktigt att de kommer fram till lämpliga arbetsmetoder för att genomföra projekten. Det är således nödvändigt att bygga upp en administrativ struktur som kan genomföra projekten, samarbeta med EU:s tjänstemän och ansvara för samordningen inom landet. En sådan struktur krävs för att få till stånd en växelverkan med den utveckling som uppstår på andra områden tack vare de ekonomiska stödprogrammen, men är också en förutsättning för att man skall kunna locka till sig utländska investeringar.

4.1.4. Kritik har framförts mot att de tre stödinstrumenten styrs av olika bestämmelser. Kommissionen anser att detta är oundvikligt, eftersom de olika programmen vänder sig till olika målgrupper. Ett av programmets mål är dessutom att förbereda kandidatländerna inför framtida projekt inom ramen för strukturfonderna och Sammanhållningsfonden, vilkas bestämmelser också skiljer sig åt.

4.1.5. Små projekt med lokal anknytning kan tyckas ha en mer direkt och omedelbar inverkan på den regionala levnadsstandarden, men större projekt – framför allt projekt som syftar till att skapa en gränsöverskridande infrastruktur – har ett större makroekonomiskt genomslag och störst chans att förbättra samtliga medborgares livskvalitet på lång sikt.

4.1.6. De nationella utvecklingsplanerna utarbetas ofta under tidspress. Ansvariga ministerier och andra regeringsinstanser rådfrågas därför inte i tillräcklig utsträckning och frågorna remitteras ännu mer sällan till representanter för det civila samhället⁽³⁾. Kandidatländerna anmodas att anpassa sig till de modeller som i dag tillämpas på EU:s samtliga politikområden, även om deras EU-inträde ligger relativt långt fram i tiden och den nuvarande gemenskapspolitiken håller på att ses över. Slutresultatet blir i många fall att man inför en förlegad politik och föråldrade arbetsmetoder. De brister och misstag som kännetecknar EU:s åtgärder kopieras av kandidatländerna. Det vore otillfredsställande för både EU och kandidatländerna om alla tidigare misstag som begåtts i medlemsstaterna skall upprepas i de framtida medlemsstaterna, som därmed hamnar i en ohållbar situation. Detta är enligt Friends of the Earth särskilt påfallande när det gäller den

⁽¹⁾ Phare-programmet – Årsrapport 2000.

⁽²⁾ Phare 2000 Review, KOM(2000) 3103/2, 27 oktober 2000.

⁽³⁾ Friends of the Earth Europe/CEE Bankwatch: "Billions for Sustainability? Second Briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications" ("Miljarderna för en hållbar utveckling? En andra redogörelse för EU:s ekonomiska stödinstrument inför anslutningen och deras miljömässiga och sociala konsekvenser").

gemensamma jordbrukspolitiken, som inte uppfyllt villkoren för en hållbar utveckling. Sapard-programmet främjar därför inte en hållbar utveckling i kandidatländerna (¹).

4.1.7. De främsta problemområdena är följande:

- Underutvecklat företagsklimat.
- Bristfällig administrativ kompetens.
- Svagt rättssystem.
- Avsaknaden av en neutral förvaltning som kan ställas till svars för sina handlingar.

4.1.8. Följande redogörelse är en sammanfattning av de synpunkter som framförts under diskussionerna med representanter för kommissionens delegationer i de olika länder som studiegruppen besökt.

4.1.8.1. Projekt har ofta havererat på grund av brister i den nationella förvaltningsstrukturen. I vissa fall har projekten varit alltför ambitiösa i förhållande till den situation i vilken den nationella förvaltningen befinner sig. Man föreslår inte rätt typ av projekt och detta orsakar stopp i bidragsmaskineriet. Det är ofta svårt att inrätta kontrollorgan som håller godtagbar kvalitet. Korruption är ett annat problem, som i många fall förvärras av ett ineffektivt rättssystem.

4.1.8.2. Många ministerier saknar fortfarande en tillräckligt välfungerande institutionell standard och administrativ kompetens. Ministerierna behöver färre, men mer motiverade och bättre avlönade tjänstemän. Det finns en brist på projektkontor på regional nivå, framför allt på grund av bristerna i den regionala förvaltningen.

4.1.8.3. I de flesta kandidatländer är den sociala dialogen svag och det råder ofta obalans mellan arbetsmarknadens parter.

4.2. Mottagarländernas perspektiv

4.2.1. De flesta regeringsorgan anser att den administrativa strukturen utvecklats avsevärt, att man har full kompetens för att planera, föreslå och genomföra projekt och att man kan absorbera en stor del av anslagna resurserna.

4.2.2. Ministerier som inte är involverade i detta arbete tenderar att inta en ointresserad – och ibland till och med fientlig – inställning.

(¹) Friends of Earth Europe/CEE Bankwatch: "Sustainable Theory – Unsustainable Practice? Third Briefing on the EU pre-accession funds and their environmental and social implications" ("En hållbar utveckling i teorin men inte i praktiken? En tredje redogörelse för EU:s ekonomiska stödinstrument inför anslutningen och deras miljömässiga och sociala konsekvenser").

4.2.2.1. Åsikterna om huruvida projekten för partnersamverkan leder till några förbättringar varierar avsevärt från land till land. Införandet av en begränsad partnersamverkan har tagits emot väl. Denna samarbetsform ses som mer flexibel, billigare, snabbare och lättare att genomföra än de konventionella projekten för partnersamverkan.

4.2.3. Målgruppens motivation måste öka, framför allt när det gäller Sapard-programmet, så att fler projekt presenteras. Ökad publicitet skulle kunna vara ett sätt att få fram fler projektansökningar och EU-stöd för detta ändamål skulle vara värdefullt. Kompetensen inom den privata sektorn bör också utvecklas.

4.2.4. Statstjänstemän anser i allmänhet att icke-statliga organisationer och andra organisationer inom det civila samhället generellt sett är väl representerade i projektarbetet och har lika stort inflytande som regeringens representanter.

4.2.5. Kravet att de anbudsgivande företagen skall ha minst två års erfarenhet inom det aktuella området, som gäller för projekt inom Phare och ISPA, inverkar negativt på de nationella företagen, om inte dessa inleder samarbete med multinationella organisationer.

4.2.6. EU tycks ibland utöva påtryckningar för att ett visst företag eller en viss konsult skall få ett uppdrag, om projektet överhuvudtaget skall godkännas. Detta gäller framför allt ISPA-projekt.

4.2.7. Regeln att ett Phare-projekt skall påbörjas, genomföras och avslutas inom en treårsperiod (N+3-regeln) är alltför restriktivt och bör luckras upp.

4.2.8. Phare-programmet bör i större utsträckning inriktas på sociala framsteg och ökad sammanhållning.

4.2.9. Det finns en tendens att EU inte alltid uppfyller sina åtaganden i tid, samtidigt som man ställer strikta krav på att regeringstjänstemännen i kandidatländerna skall respektera fastställda tidsgränser. Kommunikationen mellan EU-tjänstemännen och kandidatländernas nationella ministerier är ofta bristfällig.

4.2.10. Phare-programmet handläggs av GD Utvidgning men andra generaldirektorat kopplas ofta in. Det verkar som om samordningen och samarbetet mellan de olika generaldirektoraten ofta fallerar.

4.2.11. Kommunikationen mellan kommissionen i Bryssel och kommissionens delegationer i kandidatländerna tycks också vara bristfällig.

4.3. Det civila samhällets företrädares perspektiv i mottagarländerna

4.3.1. De som besvarade enkäten uppgav att de hade avsevärda problem med att utarbeta förslag om föranslutningsstöd. Kopplingarna till rådgivningsorganen är svagast i de perifert belägna regioner som har störst stödbehov. Allt för ofta koncentrerar man sig på större nationella och gränsöverskridande projekt, samtidigt som mindre, lokalt inriktade projekt skulle kunna åstadkomma en mer omedelbar förbättring i befolkningens dagliga liv. Det brister i öppenhet och information till allmänheten om läget i förhandlingarna. Arbetsmarknadsaktörerna engageras inte i tillräcklig utsträckning i programmen för föranslutningsstöd. Man upplever att frivilligorganisationernas deltagande inte alltid uppfattas som positivt. Läget skulle kunna förbättras om man inrättar en informationsdatabas som frivilligorganisationerna och andra sammanslutningar i det civila samhället skulle ha tillgång till. Om detta inte kan genomföras nationellt bör det ske på Europainivå.

4.3.1.1. Företrädarna menade att arbetsmarknadsdialogen och medborgardialogen behöver förstärkas. Phare arbetar med kapacitetsuppbyggnad inom den offentliga sektorn, men det krävs bistånd med att bygga upp kapaciteten inom de icke-statliga organisationerna och andra delar av det civila samhället för att ge dem möjlighet att delta i processen på ett mer verksamt sätt. Ministerierna erkänner inte företrädarna för det civila samhället som samarbetsparter eller medintressenter. Även i de fall där det civila samhället är representerat i styrkommittéer och andra organ kan de ha svårt att bidra i någon konkret mening. Styrkommittéer hanterar ofta enbart tekniska frågor. De tar inte itu med substansfrågor, till exempel huruvida projektmålen uppfylls eller ej. Man kallar till möten på kort varsel, och dokumentationen är ofta inte tillgänglig i tid för att rimliga förberedelser skall hinnas med. När samråd faktiskt genomförs med det civila samhället är tidsgränserna för att inkomma med texter ofta så snäva att värdet av processen undergrävs. Kriterierna för vilka organisationer i det civila samhället som skall rådfrågas är otydliga. Ofta verkar det som om "samråd" bara är en manöver för att bekräfta ett fullbordat faktum. Många företrädare för det civila samhället uppger att de bara får reda på saker och ting när allt redan har inträffat. Till och med i fall där dokumentation är offentlig enligt lag är procedurerna för att få tillgång till dem så omständliga och utdragna att de verkar utformade för att avskräcka folk från att utnyttja sina rättigheter. Det är alltför ofta fallet att statstjänstemän helt enkelt inte följer lagreglerna.

4.3.1.2. Allmänheten, och särskilt företrädarna för det civila samhället, bör göras delaktiga på ett så tidigt stadium som möjligt.

4.3.2. Det anses allmänt att stödprogrammen före anslutningen är alldeles för komplicerade. Problemet är egentligen inte brist på information utan snarare att det finns ett överflöd. Det finns massor med information samtidigt som det saknas kunskap. I virrvarret av data är det svårt att finna det som är relevant i en specifik situation. Språket är dessutom ofta alltför högtravande och mångordigt. Riktlinjerna för projekten är emellanåt otydliga, förvirrande och lätta att missförstå. Här krävs rationalisering, förenkling och nedskärning av volymen. Ofta överger man projektförslag, eller lägger över huvud taget inte fram dem, för att det krävs så mycket arbete att utarbeta dem utan att det finns någon garanti för att de skall antas.

4.3.2.1. Särskilt i samband med Sapard finns det en föreställning om att man måste anlita en av ett begränsat antal konsultföretag för att lägga upp ett projekt, om det skall godkännas. Projekten utarbetas ofta av en europeisk konsultfirma och bedöms därefter i Bryssel av en annan europeisk konsultfirma som har en avvikande uppfattning.

4.3.2.2. Under Sapard-programmet finns villkoret att mottagaren måste finansiera 50 % av projektkostnaden, vilket är ett hinder för små och medelstora företag att delta. Eftersom Sapard-anslagen ställs till förfogande först när projektet har satts igång blir stödmottagaren i praktiken tvungen att finansiera 100 % av initialkostnaderna. Det är bara större lantbruk som kan få det bankstöd som behövs eller täcka kostnaderna med egna resurser. Mindre lantbruksföretag, som har det största stödbehovet, blir således effektivt utestängda från programmet. En annan begränsning är kravet att stödmottagarna måste ha minst 50 % av sina intäkter från lantbruk för att komma i fråga. Detta får också till följd att många potentiella stödmottagare utestängs, särskilt i de länder där det finns stora mängder småjordbruk som drivs på deltidsbasis.

4.3.2.3. Under ISPA:s transportdimension finns det en uppfattning att programmets inriktning på de transeuropeiska näten medför att andra projekt, som skulle ge större omedelbara fördelar, får inskränkta möjligheter.

4.3.3. Det civila samhällets organisationer hävdar att det krävs bättre samordning mellan berörda instanser. Det är alltför vanligt att projekt läggs fram helt enkelt för att det finns tillgängliga anslag, utan att man gör någon egentlig bedömning av genomslag och effektivitet. En del vattenreningsanläggningar drivs exempelvis med bara 20 % av kapaciteten. Det behövs en djupgående analys av genomförda projekt för att ta reda på varför vissa saker fungerar, andra inte. Det krävs också regionala operationella planer, utöver den nationella strategiska planeringen. Den regionala dimensionen saknas, och det leder till bristande motivation vid de regionala myndigheterna.

4.3.3.1. I åtskilliga länder uppgavs det att det förekom korruption på alla områden, men främst i maktens korridorer. Projektentreprenader tilldelas ibland anbudsgivare som närmast väcker förvåning. I vissa fall är människor inblandade i projekturvalet som har personliga intressen i det som beslutas. Effektanalyser utarbetas av "oberoende" sakkunniga som i praktiken utses av ministerierna. Det är svårt eller omöjligt att reda ut hur dessa sakkunniga har valts eller utnämnts. Ofta verkar deras roll vara att enbart legitimeras beslut som redan har fattats. Det är inte heller alltid så lätt att förstå på vilka grunder projekten väljs ut. Den regionala spridningen av projekten verkar i vissa fall bero mer på politiskt inflytande än på en objektiv bedömning av varje projekts värde. Det civila samhällets organisationer har rapporterat påfallande missförhållanden till politiker, statstjänstemän och kommissionens delegationer, men inte fått någon reaktion.

4.3.3.2. Situationen i ett land sammanfattades med att det inte finns någon offentlig kontroll, att ingen kan ställas till svars och att det inte finns någon insyn.

4.3.3.3. I en del enkätsvar konstateras att man genomför projekt som inte är hållbara i längden för att de inte återspeglar landets behov eller särdrag.

4.3.4. Förfarandet för projekturval uppfattas som långdraget, formalistiskt och "rituellt". Att utarbeta ett projekt som kan få föranslutningsstöd är en egen konstform. Att lägga upp planer är en mycket kostsam och tidskrävande process som kräver omfattande insatser av högavlönade utländska sakkunniga och konsulter. Man verkar ägna för mycket uppmärksamhet åt projektets innehållsmässiga aspekter, i stället för den sannolika effekten på arbetslöshetsnivå eller levnadsstandard. Projekten underkänns inte sällan på grund av bagatellfel i den formella presentationen. Det finns en tendens att fokusera på större projekt eftersom dessa är lättare att administrera.

4.3.5. Det finns en föreställning om att mottagarländerna måste anpassa sin politik till de anslagsbeviljande instansernas prioriteringar. Detta leder till att folk får en känsla av att det finns en dagordning som de inte får ta del av och som inte är en funktion av deras primära intressen. Projekten bygger på procedurer snarare än behov, och det finns ingen känsla av partnerskap. Uppläggningsen är i huvudsak uppifrån-och-ned, inte nedifrån-och-upp.

4.3.6. Att det finns möjligheter till föranslutningsstöd betraktas alltför ofta som ett absolut villkor för att åtgärda erkända lokala problem, även när dessa skulle kunna lösas med tillgängliga nationella resurser.

4.3.7. Ibland har man problem som består i att dokumentation saknas på mottagarlandets språk. Detta kan också gälla strategiska planer som utarbetats inom landet.

4.3.8. Den allmänna uppfattningen är att systemen för att dela ut – eller inte dela ut, vilket är vanligare – föranslutningsstöd har grundläggande brister och att de behöver en genomgripande och total översyn. Ingreppen bör leda till ökad insyn och överskådlighet och till ett formellt krav att arbetsmarknadsparterna och andra organisationer i det civila samhället skall delta.

4.3.9. Den offentliga sektorn har inte förvaltningskapacitet att hantera alla tillgängliga anslag. Absorptionskapaciteten är ett kontinuerligt problem och kommer att förbli det i många år.

4.3.10. Projekthandläggarna har ofta problem med att dokumentation fördröjs under långa perioder av kommissionen i Bryssel eller vid den lokala delegationen. Det uppstår också långa förseningar innan utfört arbete betalas.

4.3.11. Det finns ingen formell mekanism för feedback från det civila samhället till den nationella förvaltningen om efterhandsutvärderingen av projektens genomslag och framgång.

5. Resultat av enkäten

5.1. Ett enkätformulär skickades till personer i nio kandidatländer.

5.2. Svaren på de fyra första frågorna varierade i hög grad:

— Uppfattningarna om uppnådda resultat varierade från "mycket positiva" via "relativt goda" till "dåliga". I flera av enkätsvaren angavs att man hade otillräcklig information för en bedömning.

— Det fanns också avsevärda variationer med avseende på enkätpersonernas koppling till stödprogrammen.

— Åsikterna gick starkt isär i fråga om hur lätt det är att få fram information. Vissa sade att det var relativt lätt, andra att det var svårt, ytterligare andra att informationen är tillgänglig men att det är besvärligt att gräva fram den.

— I vissa länder sade man att det är en stor skevhet mellan det regionala och det nationella deltagandet i processen, i andra länder bedömdes läget vara skäligen jämnt fördelat.

5.3. På basis av ett viktat genomsnitt av svaren är stödprogrammets prioriteringar för framtiden följande, i ordning efter betydelse:

- Minskade ekonomiska klyftor (infrastruktur, miljö, företagande) mellan det egna landet och EU:s medlemsstater.
- Minskade ekonomiska klyftor inom landet.
- Utbildning.
- Tillgång till ny informationsteknik.
- Minskade sociala klyftor och kamp mot marginalisering.
- Bättre förvaltning och kapacitetsuppbyggnad inom den statliga organisationen och bland aktörerna på arbetsmarknaden.
- Lindring av återverkningarna av EU:s krav på ekonomisk disciplin.
- Att leva upp till gemenskapens regelverk.
- Minoritetsfrågan.
- Att främja den sociala dialogen.

5.4. De flesta av mekanismerna för finansiellt bistånd bedömdes vara tillfredsställande, beroende på omständigheterna, men den som nämndes oftast var offentlig/privat samfinansiering.

5.5. På en skala från ett till tio blev genomsnittspoängen för hur väl stödprogrammen hade fungerat 6,25.

5.6. Svaren på de övriga frågorna har redovisats under avsnitten 4.2 och 4.3 ovan.

6. Kommentarer

6.1. Det råder ingen tvekan om att föranslutningsstödet har bidragit i avsevärd grad till kandidatländernas utveckling och att det till stor del ligger till grund för kommissionens påstående⁽¹⁾ att förhandlingarna "framskrider på ett tillfredsställande sätt och de förhandlande länderna har hittills överlag fullgjort [sina] åtaganden". I samma dokument anger man emellertid att förvaltningen av gemenskapsmedlen är ett område som kräver särskild uppmärksamhet.

6.1.1. De sammanlagda belopp som tilldelas kandidatländerna under de tre föranslutningsinstrumenten är betydande. Finansiellt bistånd av denna storleksordning kommer att medföra djupgående förändringar i de berörda samhällsekonomierna. Det får också en oåterkallelig effekt på samhällslivet i de central- och östeuropeiska länderna, där samhällsomvandlingen fortfarande pågår i en process som ibland verkar sakna både drivkraft och riktning. Det är således av största vikt – som kommissionen själv har noterat⁽²⁾ – att dessa instrument fungerar i linje med principerna för hållbar utveckling.

6.2. Det finns stora skillnader i hur snabbt man gör framsteg i de olika kandidatländerna. Samtliga berörda länder befinner sig på en inlärningskurva, men deras positioner på kurvan är kraftigt spridda.

6.3. Det finns också betydande skillnader i de olika parternas perspektiv. Kommissionen påpekar fortfarande grundläggande administrativa svagheter i många kandidatländer som hämmar deras kapacitet att förvalta tilldelade anslag, men statliga instanser i samma länder ser mer optimistiskt på läget och på sin förmåga att utforma, genomföra och styra projekt under den återstående föranslutningsperioden. Det är sannolikt att denna skillnad återspeglar klyftan mellan hur långt de nationella ministerierna bedömer att de har kommit och kommissionens vetskap om hur lång väg de har kvar. Uppfattningen hos det civila samhällets organisationer i dessa länder ligger ofta i linje med kommissionens. I flera fall har de uttryckt reservationer i fråga om sin statsförvaltnings absorptionskapacitet.

6.3.1. Det är tydligt att kommissionens bedömning ligger närmare den verkliga situationen och att ministeriernas synsätt färgas av önsketänkande. Detta väcker emellertid frågan varför detta sakförhållande kvarstår. Phare är ett program som är särskilt utformat för att stödja institutionsuppbyggnad. Efter så många års verksamhet och efter att man spenderat ansevärd belopp, varför är förvaltningskapaciteten fortfarande så svag i så många kandidatländer?

6.3.2. Här ifrågasätts också experternas roll i utarbetandet av projekten och utförandet av effektanalyserna. Från alla håll uppger man att de sakkunniga är starkt engagerade i alla projektstadierna och att de ofta spelar en avgörande roll vid projekturvalet. Dessa sakkunniga hämtas i regel från konsultföretag med bas utanför mottagarlandet eller med enbart symbolisk närvaro där. Att det är en relativt hög andel av projekten som förkastas, misslyckas eller dras tillbaka väcker tvivel om värdet av deras bidrag till processen.

⁽¹⁾ KOM(2002) 256 slutlig.

⁽²⁾ EU:s "Strategi för en hållbar utveckling".

6.4. Det förekommer också stora meningsskiljaktigheter mellan ministerierna och företrädarna för det civila samhället i fråga om på vilket sätt och i vilken utsträckning det civila samhället skall involveras. Även om situationen naturligtvis varierar från land till land förefaller det som om ett deltagande i verklig mening från allmänhetens sida saknas i många kandidatländer. Tjänstemännen inom offentliga sektorn uttalar sig av diplomatiska skäl positivt om samrådsprincipen men anser den allmänt vara ett hinder för en smidig och snabb förberedelse av projekt. I sådana fall är allmänhetens deltagande en ren formalitet utan verkligt innehåll. Detta är delvis ett arv från regimer under vilka ett ifrågasättande av statstjänstemännen inte tolererades.

6.4.1. För att förbättra kvaliteten på allmänhetens deltagande måste såväl arbetsmarknadsdialogen som samhällsdialogen stärkas i många av förmänsländerna. I detta sammanhang är det oroande att de personer som svarade på enkäten gav denna inriktning i stödprogrammen lägst prioritet.

6.4.2. Förutom att arbetsmarknadsparterna och andra delar av det civila samhället deltar i mycket liten utsträckning är också de regionala myndigheternas deltagande ofta ringa. Detta anses bero på likgiltighet och svaghet hos dessa myndigheter eller på att de nationella myndigheterna vill att den aktuella frågan behandlas inom deras eget område.

6.4.3. Företrädarna för det civila samhället anser att Phare i alltför hög grad är avsett för centralregeringen och att bättre resultat skulle kunna uppnås om syftet med programmet i stället var att stödja den institutionella uppbyggnaden inom lokalförvaltningen och inom organisationer i det civila samhället. Med beaktande av de relativt små framsteg som har gjorts inom de centrala förvaltningarna kan detta dock medföra stora svårigheter i de flesta länderna.

6.5. Ministerierna och företrädarna för det civila samhället är i hög grad eniga om att förfarandena för att få tillgång till stöd är mycket invecklade i fråga om alla tre instrument. Så gott som alla anser att förfarandena är onödigt komplicerade och tidskrävande. Å andra sidan finns det i vissa länder berättigade farhågor beträffande representativiteten hos organisationerna i det civila samhället.

6.6. Såsom fallet är även på andra områden har de olika aktörerna en tendens att skylla bristerna i systemet på varandra utan att själva ta ansvar för att det skall fungera effektivt. Det förekommer också vissa populära missuppfattningar som leder till felriktad kritik. Vissa icke-statliga miljöorganisationer påstår t.ex. att kollektivtrafiken inte har fått stöd genom ISPA, vilket dock inte bestyrks av statistiken. Detta tyder på ett klart behov av att förbättra kvaliteten och kvantiteten hos den information som finns tillgänglig för allmänheten liksom hos de metoder som används för att sprida informationen.

6.6.1. I många länder är det uppenbart att organisationerna i det civila samhället, såsom icke-statliga organisationer, fackföreningar, handelskammare och arbetsgivarorganisationer, skulle kunna göra mer för att informera sina medlemmar och bistå dem även på andra sätt i samband med projektansökningar.

6.7. En oroande faktor är att små och medelstora företag inte förefaller att dra nytta av föranslutningsinstrumenten i den utsträckning man skulle önska med beaktande av deras betydelse för dessa tillväxtekonomier. De små och medelstora företagen har särskilt svårt att dra nytta av Sapard på grund av

- brist på kapacitet att uppfylla de formella kriterierna,
- avsaknad av kännedom om programmen,
- brist på medel att finansiera den egna samfinansieringsdelen.

6.8. Det viktigaste kriteriet vid bedömningen av ett projekt är inte att de mål som ställts upp uppnås utan projektets inflytande på den reala ekonomin. Syftet med projektet är dubbelt: dels att uppnå målen för projektet och dels att ge kandidatländerna erfarenhet av projektförvaltning.

6.9. Öppenhet och allmänhetens deltagande bör i fråga om alla tre instrument vara grundläggande och obligatoriska villkor för föranslutningsstöd. Med hjälp av allmänhetens deltagande bör man förbättra kvaliteten på planer och projekt och bygga upp en känsla av "äganderätt" hos medborgarna i förmänsländerna.

6.10. Ett av syftena med rådets förordning om Sapard var att upprätta ramar för gemenskapsstöd till ett hållbart jordbruk och en hållbar landsbygdsutveckling. Den gemensamma jordbrukspolitiken, som är i behov av en reform, bör emellertid inriktas mer på att uppfylla kriteriet hållbar utveckling. Man kan därför fråga sig i vilken utsträckning Sapard, som syftar till ett genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan främja hållbar utveckling i kandidatländernas landsbygdsområden.

6.11. Den relativt sett låga stödnivå som i realiteten har utnyttjats i förhållande till de summor som anslagits beror på ett antal faktorer, inklusive bristen på administrativa resurser i vissa länder och problem med att uppfylla kraven på komplementaritet. Bristen på synligt stöd underblåser dock en negativ inställning till EU i vissa kandidatländer.

6.12. I flera länder med mycket låg BNP per capita oroar man sig för att det kommer att bli svårt att få den privata sektorn att bidra till finansieringen av ISPA-projekt eftersom medborgarna inte har möjlighet att betala högre priser för energiprodukter och kollektivtrafik, vilket skulle behövas för att de privata investerarna skall få avkastning på sina investeringar. Enligt en studie som oberoende experter från en internationell konsultfirma utförde i ett land skulle nödvändiga vattenreningsverk och avloppsanläggningar förutsätta vattenavgifter som motsvarar 5 % av den genomsnittliga lönen. Detta ansågs vara hållbart men då tog man inte i beaktande att avgifterna för energi och kollektivtrafik sannolikt höjs i motsvarande grad.

7. Rekommendationer

7.1. Kommittén rekommenderar följande för att förbättra föranslutningsinstrumentens funktion och effektivitet (rekommendationerna är inte nödvändigtvis i betydelseordning):

- Insynen i föranslutningsinstrumenten bör bli större i alla förmånsländer.
- Anslagen bör omfördelas i syfte att främja hållbarare lösningar. Dessutom bör riktlinjerna för instrumenten, särskilt ISPA och Sapard, ses över i ljuset av EU-strategin för hållbar utveckling.
- Det bör finnas ett obligatoriskt krav på att arbetsmarknadens parter och andra delar av det civila samhället deltar aktivt. Detta deltagande bör ske på ett så tidigt stadium som möjligt.
- Arbetsmarknadsdialogen och samhällsdialogen bör stärkas i alla berörda länder. En effektiv metod för att åstadkomma detta skulle vara att inrätta ett forum för det civila samhället med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén som förebild i alla länder där ett sådant forum i dag saknas.
- Informationen sprids alltför ofta genom personliga och informella kontakter mellan ministerierna och andra organ. Det behövs därför klara och bindande riktlinjer för tillgången till information, vilka måste ställas upp av unionen.
- Det finns ett behov av effektivare informationspridning och mer omfattande publicitet i allmänhet. Om myndigheterna i de berörda länderna inte kan ombesörja detta bör EU göra det.
- Arbetsmarknadens parter, de icke-statliga organisationerna och andra organisationer i det civila samhället i kandidatländerna bör bli aktivare när det gäller att skaffa information, bistå sina medlemmar och göra sin röst hörd.
- De förfaranden som EU föreskriver rörande alla tre instrument bör ses över i syfte att rationalisera och förenkla förfarandena. Otvetydiga, bindande och genomförbara bestämmelser och riktlinjer som kan tillämpas på lång sikt bör fastställas.
- Kapaciteten och kvaliteten på de västerländska konsulterna och experternas verksamhet bör övervakas noga, både för att säkerställa kvaliteten på projekten och för att öka deras trovärdighet. Konsulter som uppvisar ett dåligt resultat bör svartlistas.
- Reglerna för stödberättigande inom ramen för Sapard bör ses över i syfte att göra det lättare för småjordbrukarna och deltidjordbrukarna att få tillgång till stöd, eftersom dessa skulle kunna dra största nyttan av Sapard. Dessutom bör antingen kraven på samfinansiering mjukas upp eller också bör man införa ett system med statliga garantier vid banklån. Rumänien har nyligen tagit positiva initiativ i denna riktning.
- Korruptionsproblem på alla områden bör åtgärdas öppet, uppriktigt och oförskräckt.
- Kommissionen bör för alla tre instrument fastställa och offentliggöra mål för omfattningen på de stöd som i praktiken årligen skall tilldelas varje förmånsland.
- Det bör införas formella förfaranden för att i efterhand erhålla feedback om projektens genomslag från organisationer i det civila samhället.
- Systemet för kommunikation och samordning mellan de berörda generaldirektoraten i Bryssel och Europeiska kommissionens delegationer i kandidatländerna bör ses över.
- De berörda aktörerna bör lära sig att ha ett närmare samarbete med varandra i stället för att beskylla varandra för bristen på resultat.
- Under ISPA:s transportdimension bör inriktningen på de transeuropeiska näten inte leda till att man utesluter utvecklingen av lokala och regionala transportinfrastrukturer.

7.2. Kommittén föreslår att ett uppföljningsyttrande utarbetas i framtiden i syfte att utröna i vilken omfattning dessa rekommendationer har tillämpats och i syfte att uppdatera utvärderingen av verksamheten inom de ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen.

7.3. Kommittén anser att föranslutningsinstrumenten efter den första utvidgningsomgången 2004 bör omstruktureras så att alla kandidatländer som därefter fortfarande står utanför unionen erbjuds stöd.

8. Slutsatser

8.1. Föranslutningsfonderna har gett mottagarländerna ett värdefullt stöd. Det är högst osannolikt att så stora framsteg mot anslutningen skulle ha gjorts utan dessa. Deras betydelse kommer troligen att öka ytterligare. Trots detta finns det utrymme att märkbart förbättra det sätt på vilket fonderna förvaltas och sköts. Det är beklagligt att den fortsatta bristen på kapacitet i de administrativa strukturerna i mottagarländerna fortfarande utgör ett allvarligt hinder för instrumentens förmåga att även i praktiken tillhandahålla stöd. Det behövs större öppenhet och ansvarstagande. Det är inte acceptabelt att allmänhetens deltagande och tillgången till information är beroende av ministrarnas och tjänstemännens godtycke.

8.1.1. Organisationer i det civila samhället kan på många sätt bidra till processen, särskilt när det gäller att analysera projektens genomslag. Deras attityd bör dock bli mer framåtblickande. I synnerhet arbetsmarknadsparterna och andra delar av det civila samhället bör förbättra dialogen med varandra och för de nationella regeringarna lägga fram en gemensam ståndpunkt. Detta skulle underlättas av att nationella ekonomiska och sociala råd grundas enligt europeisk modell.

8.2. Fondernas roll som instrument för att stärka den hållbara utvecklingen måste betonas i högre grad. Det bör bli enklare för småjordbrukare och deltidjordbrukare att få stöd genom Sapard eftersom en förbättring av deras situation medför den största potentiella nyttan för utvecklingen av jordbruket och landsbygden i de berörda länderna.

8.3. Den allmänna uppfattningen i så gott som alla kandidatländer är att det finns grundläggande problem i samband med föranslutningsinstrumenten och att dessa problem till stor del beror på att de strukturer som EU har inrättat är alltför byråkratiska samt att det krävs att oberoende konsultfirmor deltar i projekten. Även om dessa åsikter är en missuppfattning är deras förekomst ett faktum och så länge de kvarstår kommer de att undergräva stödet för EU-anslutningen i förmånsländerna. Det vore farligt att ignorera dessa åsikter endast därför att de förefaller vara missuppfattningar. Det finns ett akut behov av att informera medborgarna i dessa länder om de verkliga förhållandena.

8.4. Eftersom den första anslutningsomgången, genom vilken unionen förväntas utökas med upp till tio medlemmar, är så nära förestående kan det förefalla onödigt att ta upp dessa frågor. Så är dock inte fallet. Det är inte bara nödvändigt att återupprätta trovärdigheten och effektiviteten rörande fördelningen av en stor del av de offentliga medlen, den är också mycket viktigt att kandidatländerna erhåller tillräcklig sakkunskap när det gäller hanteringen av fonderna och genomförandet av de aktuella projekten. Detta är för närvarande långt ifrån fallet i de flesta länderna, och om detta inte åtgärdas måste man ifrågasätta ländernas kapacitet att efter anslutningen förvalta de mycket större anslagen från strukturfonderna och Sammanhållningsfonden och därmed också ifrågasätta deras kapacitet att uppfylla anslutningskraven. Att överbrygga klyftan mellan de rådande förhållandena och den standard som krävs är i de flesta fallen en utmanande uppgift och tiden för att åstadkomma detta är knapp.

8.5. Kommittén har gett ett antal specifika rekommendationer för hur nuläget kan förbättras. Förteckningen är inte uttömmande, men den måste angripas effektivt och snabbt, tiden är av avgörande betydelse. För att en handlingsplan skall leda till resultat måste kommissionen, regeringarna i förmånsländerna och det civila samhället ha en gemensam strategi. Man får hoppas att det finns en politisk vilja att åstadkomma detta.

Bryssel den 19 september 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "De internationella kapitalmarknaderna – tendenser, strukturer och institutionella mekanismer"

(2003/C 61/18)

Den 30 maj 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om ovanstående ämne.

Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 september 2002. Föredragande var Mario Sepi.

Vid sin 393:e plenarsession den 18 september 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 58 röster för, ingen röst emot och tre nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. I samband med ekonomins globalisering spelar den finansiella världsmarknaden, som konsoliderats alltmer under det senaste årtiondet, en avgörande roll.

1.2. Dess betydelse består i att detta är den första ekonomiska sektor som praktiskt taget har genomgått en fullbordad globalisering i den meningen att transaktionerna inte har några rumsliga begränsningar. Det är möjligt att verka på alla finansmarknader i de fem världsdelarna utan tidsbegränsningar i och med att transaktionerna kan utföras under dygnets alla timmar från vilken plats som helst i världen.

1.2.1. Kommittén vill med detta yttrande delta i diskussionerna om den internationella kapitalmarknadens funktions sätt och om de reformförslag som lagts fram på internationell och europeisk nivå. Kommittén anser att det som inträffat under senare tid, inte bara inom ekonomin, har gett dessa diskussioner allt större betydelse. Det handlar till exempel om spekulationsbubblan som brast med början i USA under andra halvan av 2000 och dess följderna för den reala ekonomin, terroristattacker den 11 september och behovet att täppa till finansieringsmöjligheterna för såväl terrorismen som den ekonomiska brottsligheten samt den finansiella krisen i Argentina.

1.2.2. Kommittén anser att EU spelar en betydelsefull roll när det gäller stabiliseringen och utvecklingen i världen. Det är därför viktigt att institutionerna inom euroområdet, även om detta område genom den gemensamma valutan skyddas mot vissa slag av "chocker", deltar aktivt på den internationella arenan i arbetet med att ta fram gemensamma operativa lösningar som främjar stabilare finansiella system.

1.3. Det nuvarande läget, som på nytt kännetecknas av instabilitet, har orsakats av den förstärkta effekten av två företeelser, nämligen den i det närmaste fullständiga avregleringen av kapitalmarknaderna och den åtföljande ökningen av derivatinstrument samt utvecklingen av telekommunikationssektorn, som är den andra sektor som i hög grad är integrerad på världsnivå.

1.4. Detta yttrande utgår från övertygelsen att den pådrivande kraft som genereras av dessa två globaliserade sektorer ger upphov till en kraftig obalans i en värld där en medvetenhet växer fram inom olika sektorer i det civila samhället globalt om framtidsfrågornas allmängiltiga betydelse.

1.4.1. Den fria rörligheten för kapital är en utvecklingsstrategi som inte går att hejda och samtidigt till viss del en positiv företeelse. Rent teoretiskt skulle en fri marknad för globala investeringar kunna medföra en optimal fördelning av kapital och därmed bidra till en mer balanserad global utveckling.

1.4.2. Avreglering kan dessutom ha betydelse för att förhindra systemkriser av det slag som vi upplevt tidigare genom att fler aktörer och ökade resurser engageras.

1.4.3. De nya ekonomiska resurser som därigenom skapas kan få avgörande effekter på produktivitetstillväxten i och med att de geografiska gränserna för utvecklingen flyttas och även länder utan tillräcklig inhemsk produktion får del av behållningen.

1.4.4. Enligt kommittén syns inte dessa positiva effekter ännu. Tvärtom har globaliseringen, i synnerhet den finansiella, ofta ifrågasatts kraftigt under senare år.

1.4.5. Ofta uttrycks i dessa protester ensidiga och inte särskilt genomtänkta synpunkter och analyser avseende svårigheten med att skapa en mer balanserad utveckling inom världsekonomin. Ofta bortser man ifrån de allvarliga bristerna i de politiska systemen, något som har betydelse för den lägre utvecklingstakten i de fattigaste länderna. Kännetecknande för dessa länder är ofta korruption, förspillda utgifter och ineffektiv skattepolitik.

1.4.6. Protesterna är dock inte ogrundade och de kriser som vi nu bevittnar och som direkt eller indirekt även berör miljoner EU-medborgare – och dessutom äventyrar själva det demokratiska systemet i dessa länder, bl. a. Argentina – är endast till viss del följden av bristande lokala politiska system. Argentina skulle ha återbetalat 750 miljoner dollar före 2001 och över 2 miljarder dollar före januari 2002. Kapitalflykten som uppstod var orsaken till bankernas likviditetskris och de därmed sammanhängande institutionella och sociala återverkningarna. Pariteten mellan dollarn och peson upphörde samtidigt som det uppstod en explosiv social situation. Av Argentinas 37 miljoner invånare befinner sig 14 miljoner under fattigdomsgränsen. Den sociala krisen har övergått till en politisk och institutionell kris.

1.5. Det kan hända att detta beror på att den finansiella globaliseringens framsteg inte i motsvarande grad medför vare sig en förstärkning av de världsomspännande institutionerna, en allmän politisk linje eller administrativa organ på global nivå. Vi står alltså inför ett skeende som är motsatt det som kännetecknade nationalstaternas framväxt, där den institutionella integrationen kom först och integrationen av marknader kom senare.

1.6. En allt hårdare konkurrens, en utvidgad kreditgivning samt de snabba ekonomiska förändringarna driver fram detta internationella projekt för en "ny finansiell struktur", som innebär en reform dels av reglerna för styressätt, med utgångspunkt i utformningen av effektiva metoder som så långt som möjligt minskar instabilitet och därtill hörande externa effekter (spill-over), dels av IMF:s och Världsbankens befogenheter.

1.7. Kommittén menar att utformningen av en "ny finansiell struktur" bör stödja sig på erfarenheter och förbättringar av det tillvägagångssätt som legat till grund för avregleringsprocessen för den finansiella kapitalmarknaden.

2. Analys av diskussionerna på Europainivå

2.1. I februari 2002 publicerade kommissionen ett meddelande⁽¹⁾ med en analys av existerande dokument och studier i ämnet. I meddelandet finns två huvudmålsättningar, vilka på sin tid hade föreslagits av Ekofin-rådet, nämligen att finna lösningar på hur man skall hantera de finansiella kriserna och hur man skall finansiera utvecklingen för att utjämna ojämlikheten på världsnivå (global inequity).

2.1.1. I kommissionens meddelande presenteras inga exakta förslag utan endast en analys av de aktuella idéerna om den nya världsomfattande finansiella strukturen och en uppmaning till debatt såväl inom EU som på världsnivå. Kommittén avser med detta meddelande att delta i den debatt som kommissionen därigenom initierade.

2.1.2. Ekofin-rådet framhöll den 5 mars 2002 vid antagandet av kommissionens meddelande bland annat att globaliseringen av kapitalmarknaderna är avgörande för att främja tillväxt och utveckling och höll samtidigt med kommissionen om att fördelarna med globaliseringen inte är jämnt fördelade.

2.1.3. Rådets mötesprotokoll avslutas med en hel rad målsättningar för de framtida diskussionerna⁽²⁾.

2.1.4. I Europaparlamentets resolution om det internationella monetära systemet⁽³⁾ framhålls bland annat följande: "Den nödvändiga ekonomiska stabiliteten bör betraktas som allmän nytthet ...". "Priset för den ekonomiska instabiliteten och de kriser som följer därav betalas genom den reala ekonomin ...". "Forskningen och de finansiella innovationerna, som spelar en betydande roll ... gör det möjligt att dela upp riskerna ...". "Den finansiella forskningen leder emellertid också till att de ekonomiska transaktionerna och risktagandet blir allt mer komplexa ...". "Parlamentet anser att de pågående reformeringarna av de internationella finansiella instituten bör syfta till att öka deras effektivitet och öppenhet ... [och] ... uttrycker sitt stöd för en integrerad övervakning och tillsyn på internationell nivå ...".

2.1.5. I en informationsrapport som antogs i maj 2002⁽⁴⁾ framhöll kommittén följande: "Total liberalisering av kapitalrörelserna har emellertid bidragit till internationella finanskriser som har drabbat utvecklingsländerna hårt. En viktig bidragande faktor är att utvecklingsländerna har använt rent spekulativt kortsiktigt kapital från industriländerna för att finansiera sina offentliga underskott på ett föga ortodoxt och mycket riskfyllt sätt."

2.1.6. Kommittén finner det lämpligt att utarbeta detta initiativyttrande för att stimulera skapandet av en ny struktur för valuta- och finansmarknaden som kan motverka sådana kriser som har drabbat marknaden under 90-talet, både deras intensitet och antal. I detta sammanhang vill kommittén uttrycka sin uppskattning av det meddelande som kommissionen presenterade i februari 2002, som vissa av de synpunkter som redovisas i detta yttrande utgår ifrån. Kommittén håller i alla händelser med om att de finansiella variablerna haft en avgörande inverkan på dynamiken i den reala ekonomin under 90-talet.

(2) Ekofin-rådet den 5 mars 2002, (6591/02 (Press 46) C/02/46).

(3) Europaparlamentets resolution om det internationella monetära systemet – hur det skall förbättras för att undvika framtida kriser (2000/2017(INI) – A5-0302/2001).

(4) CES 326/2001 fin.

(1) KOM(2002) 81 slutlig.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Konjunkturutvecklingen

3.1.1. Konjunkturutvecklingen karakteriseras av en allmän nedgång i produktionen. Denna avmattning började helt oväntat i USA under andra hälften av 2000. Detta skedde efter ett årtionde med oavbruten ekonomisk expansion under vilken den tilltagande finansiella avregleringen sammanföll med en betydande ökning av riskkapital till låga kostnader, i och med de höga förväntningarna på vinster över medelnivå framför allt i telekommunikationssektorn. De fall av bedrägerier som uppdagats på senaste tiden och som genomförts av företagsledare i stora företag har för övrigt bidragit till att spararnas förtroende skadats allvarligt.

3.1.2. Den ekonomiska avmattningen i USA har brett ut sig till andra geografiska områden som brottades med andra problem, exempelvis höjningen av oljepriset mellan 1999 och 2000, de viktigaste centralbankernas beslut att ändra den korta räntan för att kontrollera inflationstendenserna samt de fortsatta "strukturella" problemen i Japan. Dessa händelser som sammanfaller i tiden har lett till en förvärrad och samtidig nedgång i den allmänna produktionen och samlade efterfrågan.

3.2. Konjunkturutvecklingens karaktär och sammanfallande förlopp i den tredje vågens globalisering

3.2.1. Kommittén understryker att liberaliseringen av det internationella kapitalflödet har gjort det möjligt att i allt större omfattning parera de kraftiga skillnaderna i sparkapacitet hos de olika nationella systemen. Detta är en av liberaliseringens positiva effekter. Men samtidigt, och särskilt till följd av den omfattande avregleringen under det senaste årtiondet, har denna liberalisering lett till kraftigt svängande finanscykler med stor återverkan på den reala ekonomin. De finansiella variablerna påverkar alltmer de makroekonomiska effekterna och dessas spridning även till områden utanför det ursprungliga krisområdet. Kommittén vill i detta sammanhang påminna om att Internationella regleringsbanken (BIS) bedömer att kapitalflödena i dag är 40 gånger större än handelsflödena.

3.2.2. Spridningseffekten medför alltså ett sammanfallande förlopp och en allmän förstärkning av effekterna av de finansiella och ekonomiska cyklerna, vars slutresultat kan vara mer eller mindre allvarliga, beroende dels på vilken ekonomisk och finansiell tyngd som innehas av det land där utvecklingen startade och dels på den strukturella och förvaltningsmässiga kapaciteten i de områden som påverkas. Den avgörande roll som variablerna i USA har för den ekonomiska och finansiella utvecklingen i många andra länder gör sig allt tydligare.

3.2.3. Bland orsakerna till att de ekonomiska cyklerna sammanfaller vill kommittén framhålla dem som kommissionen nämner i sin senaste konjunkturanalys. Ökningen och mångfaldigandet av överföringskanalerna för yttre chocker har en avgörande betydelse. Detta gäller alltså inte bara ett minskat handelsflöde, något som är negativt för alla de områden som är beroende av export för sin tillväxt. Andra överföringskanaler har ökat i betydelse, däribland aktiebolagen (genom svängningarna i de multinationella bolagens vinster) och den ökade riskspridningen i portföljförvaltningen. Man skall inte heller glömma kopplingen, t.ex. mellan USA och Europa, med avseende på förväntningarna både från hushållen och företagen.

3.2.4. Fallet Argentina har visat hur sårbart det finansiella systemet är. De negativa förväntningarna växte fram ur det allvarliga makroekonomiska läget (den ökade statsskulden och utlandsskulden m.m.) och av den skenande växelkursen. Under förloppet omkastades förhållandet mellan orsak och verkan, och trycket på landets räntesatser och växelkurs ökade på grund av världsekonomin avmattning, de privata aktörernas utbredda negativa inställning till risktagande (påverkad av terroristattacker den 11 september), därav följande förändrade beteenden och val (tendens till "flockbeteende") samt förändrade internationella räntesatser etc.

3.2.5. I mindre konjunkturbetonade termer kan man påstå att globaliseringen inte bara har medfört en ökning av överföringskanalerna för externa chocker; inom de olika systemen har också förhållandet mellan privata aktörer och offentliga institutioner och mellan mikroekonomiska och makroekonomiska faktorer blivit mer komplext. Denna komplexitet har sitt ursprung i den mångfald av intressen och kontakter som de privata operatörerna representerar, var och en med sina mål, urvalskriterier och preferenser.

3.3. Den nya strukturens utformning

3.3.1. Reformen som skall leda till en ny finansiell och monetär struktur är nödvändig enligt kommissionen, både för att förebygga finansiella kriser och hantera dem mer effektivt så fort de uppkommer och för att skapa förutsättningar för finansmarknaden att bemöta de allvarliga ojämlikheter som råder i världen i utvecklingshänseende. Det handlar om ett krav som, förutom att det vädjar till vår solidaritet, är av grundläggande intresse för alla länder, oavsett om det gäller utvecklade, mindre utvecklade eller de allra fattigaste länderna. På operativ nivå innebär de redan nämnda faktorerna för spridning och för sammanfallande konjunkturer att det förekommer samverkande risker för kredit- och likviditetsmarknaden. Detta visar tydligt att det lönar sig även för i-länderna att inte enbart koncentrera sig på egna interna problem.

3.3.2. Kommittén anser dock att man när det gäller reglerna för finansmarknaden bör införa "mer rationella förfaringsätt", också med tanke på de mer allmängiltiga målsättningar som man vill uppnå med en väl fungerande finansmarknad. Därför är det nödvändigt att förbättra den ekonomiska analysmodell som den "nya finansiella strukturen" skall bygga på. Med hjälp av en sådan bör man kunna få till stånd en disciplinerad finansmarknad vars operativa konkurrensmekanismer kompletteras med reglerings- och kontrollinstrument. En effektiv reform kräver dock en mer allomfattande "utformning av strukturen" som tar hänsyn inte bara till situationen på själva finansmarknaden utan också till sambandet mellan denna marknad och andra områden inom den reala ekonomin.

3.3.3. "Mer rationella förfaringsätt" innebär när det gäller den allmänna ekonomiska ramen att man tar hänsyn till faktorer såväl på efterfrågesidan som tillgångssidan. Detta gör det möjligt att se sambandet mellan problematiken som berör de offentliga institutionerna och problematiken på mikronivå och att överge den schematiska uppdelningen mellan ekonomiska mekanismer och avgöranden å ena sidan och de sociala regler i samhället som påverkas å andra sidan.

3.3.4. På makroekonomisk nivå räcker inte enbart ökningen av BNP som indikator för att bedöma systemutveckling. Den inhemska efterfrågan spelar med alla sina komponenter en grundläggande roll för en stabil tillväxt och fördelningen av densamma. Om den ligger på en lämplig nivå minskar behovet att göra avvägningar mellan stabila växelkurser och konkurrenskraft på exportsidan. På detta område bör man genomföra en omfattande granskning av den dominerande skattepolitiska modell där man har begagnat sig av punktmässiga skattelättnader som gynnar vissa grupper av aktörer och inkomst kategorier. Härigenom gör man inte bara avsteg från jämlikhetskriteriet, utan genom att dra in på de offentliga utgifterna försvagar man också samhällets ekonomiska och sociala tillväxtnivå.

3.3.5. De makroekonomiska saneringsprogrammen måste svara mot de krav på en jämn utvecklingstakt som de samlade ekonomiska och sociala systemen garanterar. Den ökade takten som man i tillväxtländerna alltid motiverar med ambitionen att snabbare få delta på kapitalmarknaden, vilket sedan gett upphov till negativa kedjereaktioner, visar hur sårbart det finansiella systemet är i det skede då "marknaden öppnas" ("becoming open"), dvs. på kort sikt, jämfört med en redan öppen marknad ("being open"). Under förutsättning av i övrigt lika villkor kan själva öppnandet av kapitalmarknaden orsaka en höjning av priserna, om de nationella finansiella institutionerna inte har den nödvändiga kontrollberedskapen.

3.3.6. Valet av växelkurssystem har ett nära samband med kravet på en jämn utvecklingstakt. I Argentina användes fast växelkurs eftersom detta ansågs vara det mest lämpliga växelkurssystemet. Det bör stå klart att man därigenom gjorde den nationella monetära politiken endogen i syfte att utlösa en "automatisk deflation".

4. Förslag och särskilda kommentarer

4.1. Kommittén anser att det arbete som det internationella samfundet planerar att genomföra för att införa ett nytt finansiellt system är mycket viktigt. Man har satt upp två målsättningar, nämligen att förbättra de utländska investernas kunskaper om förutsättningarna på de marknader där de avser att agera, förstärka dessa marknader genom normativa, ekonomiska och institutionella reformer samt nya finansiella infrastrukturer.

4.2. Det handlar om regler för att garantera insyn i den makroekonomiska politiken, principer och bestämmelser för att skydda fordringsägare, internationella bokföringsregler (International Accounting Standards, International Standards on Auditing), tillsyn av banker, skydd av marknadsintegriteten, regler för tillväxtländer och utvecklingsländer. Dessa åtgärder skall företas i nära samarbete med de olika internationella finansiella institutioner som berörs. I första hand är det Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken (som tillsammans representerar 183 länder) som avser att förstärka sin övervakningsverksamhet inom ramen för det nya programmet för utvärdering av den finansiella sektorn på världsnivå.

4.3. Kommittén understryker att maximal öppenhet och information måste säkerställas även när det gäller de internationella institutionerna för att ge möjlighet till utbyte och debatt. Syftet är att man även inom globaliseringsstrukturerna skall respektera reglerna för demokratiska styrelseformer. De organer som verkar inom dessa strukturer är specialiserade vad gäller sin kompetens och samtidigt oberoende när de genom ett internationellt mandat väl har inrättats, även om de förvaltar offentliga medel.

4.3.1. Kommittén framhåller att de nyss nämnda reglerna bör möjliggöra en balanserad intern utveckling för de berörda länderna. Den långa tid som krävs för reformprocessen gör det nödvändigt att inkludera ytterligare variabler som traditionellt utelämnats i de modeller och förfaranden som hittills tillämpats i kontakterna mellan skuldsatta länder och kreditgivare. Syftet är samtidigt att säkerställa verkliga ekonomiska resultat genom att minska den finansiella sårbarheten. Därmed överbryggs skillnaden mellan de s.k. marknadskraven och det civila samhällets önskemål inom de enskilda nationella samfundet.

4.4. Till den änden anser kommittén att det inte räcker att slå fast att det bör vara frivilligt för de enskilda länderna att anta de regler som föreslagits av världssamfundet och inte heller att hävda att det är deras sak att utforma innehållet i handlingsprogrammet och tidsfristerna för dess genomförande. Lånevillkoren – som exempel kan nämnas IMF:s "Contingent Credit Line" – måste vara acceptabla med hänsyn till den reala ekonomin, sociala förhållanden och internationell bärighet. Detta kan lugna de privata långgivarna och förhindra att likviditetskriser utvecklar sig till soliditetskriser och med andra ord säkerställa det initierade projektets genomförbarhet och effektivitet.

4.5. Kommittén vill dessutom framhålla att förhållandet mellan de tre största internationella valutorna dollarn, euron och yenen också spelar en viktig roll. De minskade fluktuationerna i deras växelkurser skulle kunna medföra en minskning av de risker och den osäkerhet som påverkar den internationella ekonomin. En bättre samordning mellan dessa valutazoner skulle kunna stärka överensstämmelsen mellan växelkurserna och den reala ekonomins grundläggande aspekter och leda till större kontinuitet i den allmänna ekonomiska tillväxten.

4.6. Den finansiella ekonomin måste inte bara avspegla logiken i det finansiella flödet utan också i den monetära ekonomin. Den traditionella motsättningen mellan dessa, som förvärrats av den snabba liberaliseringen och den ökade avregleringen av kapitalmarknaden, måste hanteras inom en ram som är bredare än den endimensionella ram som hittills gällt. Endast inom denna utvidgade ram kan förslag föras fram om en eventuell förstärkning av IMF:s roll, om en utökning av dess befogenheter till att omfatta även betalningsbalansens kapitalkonto och om i vilken utsträckning den privata sektorn systematiskt skall delta i hanteringen av finansiella kriser etc.

4.7. Bland de förslag som diskuteras ingår införandet av en "Tobinskatt", dvs. en skatt på transaktioner mellan olika valutor, som är utformad så att den avråder från valutaspekulationer och skyddar de kapitalflöden som är avsedda för produktiva investeringar. Ett annat förslag är att tillgripa alternativa lösningar som ett system med icke-räntebärande tidsbegränsad inlåning, etc. Vi anser att "Tobinskattens" eventuella lämplighet och genomförbarhet skall ingå i den bredare frågan om en internationell skattemässig samordning som förebygger s.k. illojal konkurrens, tar itu med problemet skatteparadis (tax havens) och "off shore-marknader" (i båda fallen handlar det om skattesmitning och full anonymitet), och som gör det möjligt att bekämpa såväl tvätt av pengar som härrör från ekonomisk brottslighet som internationell finansiering av terrorismen. Det är önskvärt att kommittén fortsätter att behandla frågan om beskattning av kapital på internationell nivå.

4.7.1. Penningtvätt och finansiering av terrorism är mycket allvarliga företeelser som omfattar ansenliga ekonomiska resurser (FN uppskattar att ca 500 miljarder dollar om året härrör från brottslighet). Båda företeelserna undandrar sig de enskilda staternas kontroll, de kommer från olika källor (de ursprungliga finansiella medlen är olagliga i de fall det rör sig om brottslighet) och drar nytta av sin transnationella karaktär, av globaliseringen och den tekniska utvecklingen.

5. EU:s förslag

5.1. Europeiska unionen har en klar bild av sin roll och det bidrag den kan erbjuda vad gäller alla de ovannämnda frågorna. Kommittén framhåller betydelsen av följande initiativ och hoppas att tidsfristerna för det praktiska genomförandet respekteras.

5.1.1. EU efterlyste nya demokratiska styrelseformer vid Europeiska rådets möte i Laeken. Dessa kräver en samlad vision av de snabba förändringar som världen står inför, fastställande av prioriteringar, samverkan mellan mänskliga och finansiella resurser samt respekt för den viktiga roll som det civila samhället spelar i en "reglerad finansiell liberalisering". Kommissionens förslag om de europeiska styrelseformerna⁽¹⁾ måste översättas i rättsakter och i en solid gemensam politisk aktion av Europeiska unionens samtliga länder.

5.1.2. I enlighet med subsidiaritetsprincipen och en europeisk marknad utan gränser lanserades vid Europeiska råden i Helsingfors (december 1999) och Santa Maria da Feira (juni 2000) ett "initiativpaket" i skattefrågan som medlemsstaterna får genomföra på frivillig väg ("uppförandekodex" vad gäller beskattning av företagen) samt en samordning av beskattningen av inkomster på sparande som regleras av EU-direktiv på området. De första resultaten borde föreligga under loppet av år 2002. Arbetet med att harmonisera skatterna har precis påbörjats.

5.1.3. EU arbetar just nu med integreringen av den egna finansmarknaden enligt beslutet från Europeiska rådet i Lissabon (mars 2000), där mars 2005 fastställdes som slutdatum för handlingsplanen, och från Europeiska rådet i Stockholm (mars 2001), där man beslutade att integrationen av marknaden för värdepapper skall vara genomförd år 2003 i enlighet med anvisningar från den av Alexandre Lamfalussy ledda vismannakommittén. Kommittén har redan uttalat sig positivt om denna tidsplan och dess olika etapper och ämnar inte yttra sig om den i föreliggande dokument. Däremot vill vi understryka att finansmarknaden kan skapa tillväxt och utgöra en stabilitetsfaktor endast om den lyckas uppnå en god balans mellan effektivitet och säkerhet.

⁽¹⁾ KOM(2001) 428 slutlig.

5.1.4. Vad gäller framstegen med "Handlingsplanen" vill vi särskilt betona vikten av att på nytt lansera direktivet om övertagandebud och behovet av att arbeta vidare på direktivet om de kompletterande pensionsfonderna.

5.1.5. Vad gäller den nuvarande globala ekonomiska avmattningen framhåller kommittén att EU måste höja den egna interna tillväxten och handelsutbytet mellan gemenskapsländerna. Detta skulle kunna uppnås bland annat genom lanseringen av europeiska infrastrukturprojekt (projektfinansiering) med finansiella resurser från marknaden och banksystemet tillsammans med nya offentliga investeringar.

5.1.6. Genom att de stärker den interna efterfrågans betydelse för BNP-tillväxten inom EU skulle den här typen av åtgärder tillgodose behovet av strukturella reformer. Sådana reformer skulle inte medräknas i stabilitetspaktens redovisningsmekanismer. Om dessa insatser genomfördes inom ett system för ett effektivt utvecklingssamarbete mellan medlemsstaterna, skulle var och en av dessa stater kunna ta hänsyn till samarbetsparternas beslut och därmed begränsa de nödvändiga finansiella resurserna samtidigt som de skulle uppnå samma ekonomiska resultat som om initiativen hade tagits enskilt.

6. De internationella finansiella institutionerna

6.1. Europeiska centralbanken

6.1.1. ECB har på nytt framfört sin främst principiella vägran att anta en kortsiktig diskretionär valutapolitik eftersom man antar att en sådan skulle leda till ännu mer fluktuerande konjunkturer. Enligt ECB motsvarar en politik på medellång sikt som bygger på klara mål (prisstabilitet) och tydlig information förväntningarna hos de privata operatörerna, som till sist kommer att anpassa sig.

6.1.2. ECB anser därför att eurons växelkurs är en indikator och inte ett mål. Beträffande Bretton Woods-avtalet erinrar ECB om att liberaliseringen av kapital och marknadskriterier under de senaste två decennierna har eliminerat avigsidorna i samband med tilldelning av ekonomiska resurser och sparande. Men ECB erkänner också att detta kan medföra stora problem när det gäller att upprätthålla en ordning med stabila växelkurser. ECB menar emellertid att bästa sättet att låta de grundläggande principerna om marknadsdisciplin styra systemet är att respektera dessa.

6.1.3. Endast under mycket extrema situationer som händelserna den 11 september 2001 kan samarbetsavtal mellan de stora valutazonerna vara ett alternativ – vilket omedelbart bevisades vid detta tillfälle. Rent allmänt anser ECB att avtalen kan orsaka kriser med tanke på hur svårt det är att göra en uttömmande beskrivning av förhållandet mellan de olika variablerna i samband med att de interna reglerna för dessa avtal skall fastställas.

6.1.4. Kommittén är fullt medveten om de svårigheter som ett växelkursavtal mellan de främsta valutorna skulle innebära, men vill ändå framhålla de positiva effekter som ett sådant skulle få genom att marknaderna skulle fluktuera mindre och bli mer förutsägbara. Det är dessutom viktigt att de internationella institutionerna erkänner ECB:s roll som företrädare för sitt valutaområde.

6.2. Arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF)

6.2.1. Enligt FATF har all verksamhet inom den ekonomiska brottsligheten det gemensamt att den måste finansieras av en effektiv finansiell organisation. Men dess skiftande art avgör genom vilka kanaler som finansieringen sker. Den ekonomiska brottsligheten omfattar metoder för tvätt av penningmedel som härrör från illegal verksamhet (svarta pengar blir vita), fördelning av legala medel till illegal verksamhet (exempelvis finansiering av terrorism), vita pengar blir alltså svarta, överföring av svarta pengar (smuggling, droger, etc.) till annan brottslig verksamhet (terrorism), dvs. svarta pengar görs ännu svartare.

6.2.2. De ytterst allvarliga terroristaktionerna i september 2001 har föranlett FATF att utarbeta ytterligare rekommendationer som tillsammans med rekommendationerna rörande penningtvätt gör det möjligt att skapa en grund för att spåra, förhindra och sätta stopp för finansieringen av terrorism och terroristaktioner. Kommittén ställer sig helt bakom innehållet i dessa rekommendationer och betonar kravet på att samtliga medlemsstater skall ratificera den internationella FN-konventionen från 1999 om ett stopp för finansieringen av terrorism och börja tillämpa resolutionerna på området och då särskilt resolution 1373 från FN:s säkerhetsråd (enligt vilken finansiering av terrorism, terroristaktioner och terroristorganisationer betraktas som brottslig. Varje land skall anpassa sin egen lagstiftning för att snabbt kunna frysa och konfiskera medel eller andra resurser och utarbeta rapporter till berörda myndigheter vid misstanke om att vissa medel har samband med sådan verksamhet).

6.2.3. Kommittén anser att globaliseringen av finansmarknaderna, det ständigt ökande antalet nya betalningsinstrument och finansiella derivater och till och med eurons införande gör det allt svårare att kontrollera denna företeelse. Sakernas tillstånd kräver inte bara att man träffar bilaterala eller multilaterala avtal mellan de olika nationella systemen utan också att man är beredd att godta en ram på internationell nivå som bygger på samstämda kriterier och förfaranden.

6.2.4. Kommitténs farhågor bottnar också i svårigheten att tillämpa sådana regler på ett effektivt sätt och att få dem att fungera i praktiken, med tanke på de stora olikheter som råder inom berörda institutioner och rättsväsen.

6.3. Internationella valutafonden (IMF)

6.3.1. Kommittén är överens med IMF om behovet av en integration och stärkning av rekommendationerna om god praxis (code of good practices on transparency in monetary and financial policies) som lanserades 1998. Att de olika staterna frivilligt accepterar (och tillämpar) dessa kan ses som ett av de viktigaste stegen för att kunna förebygga kriser. Enligt rekommendationerna skall följande två kriterier respekteras i samband med att den nationella penningpolitiken och politiken för de offentlig finanserna utformas:

- a) Privata aktörer skall ha kännedom om de markoekonomiska målen och de instrument som krävs för att uppnå dem.
- b) Penningpolitiskt ansvariga myndigheter och finansinstitut med hög grad av autonomi skall respektera de antagna bestämmelserna, och därmed bekräfta sin tillförlitlighet.

6.3.2. Kommittén vill därför betona det positiva i en stärkning av IMF:s nya avdelning för internationella kapitalmarknader, samt även peka på vikten av ökad öppenhet i samband med de operativa beslut som IMF fattar och de debatter om den ekonomiska politiken och de beslutsförfaranden som föregår och åtföljer dessa beslut.

6.3.3. Kommittén anser dock att en förbättring av analysmetoden och ett införande av nya indikatorer från IMF:s sida bör ske inom ramen för ett vidare perspektiv, inom vilket man för de variabler som skall justeras kan formulera tänkbara lösningar och tidsplaner för genomförandet där den reala ekonomins utvecklingskrav och samhällsacceptansen beaktas. Enligt kommittén är det endast på detta sätt som de stabiliseringsåtgärder som krävs, och som varje stat bör ha intresse av och åläggas att vidta, kan stärkas och bli mer trovärdiga, inte bara i fråga om genomförbarheten, utan även vad gäller den strukturella konsolideringen. Detta, menar kommittén, förutsätter en aktiv och utvidgad medverkan från samtliga politiska krafter och det civila samhället i samband med utarbetandet av nationella handlingsplaner för skuldåterbetalning och ekonomisk sanering.

6.3.4. Under år 2001 tog IMF initiativ till nya mekanismer för en omstrukturering av utlandsskulder genom att införa förfaranden liknande dem som antagits på nationell nivå för konkurser. IMF arbetade även med problemet att definiera sin egen roll i den nya situation som införandet av klausuler om kollektiva åtgärder innebär.

6.3.5. Diskussionen rör sig för närvarande kring följande alternativ:

- a) Ett tvingande system (statutory approach) som skulle ge IMF ytterligare befogenheter i samband med fastställandet av en skuldstruktureringmekanism.
- b) Ett tvingande system baserat på ett majoritetsbeslut bland fordringsägarna.

- c) Ett avtalssystem baserat på marknadsreglerna där man på frivillig väg kan lägga till klausuler om kollektiva åtgärder.

Internationella valutafonden har ännu inte specificerat vilket av dessa alternativ man ser som det lämpligaste och som därmed borde antas.

6.3.6. Med tanke på denna osäkerhet och på att det väntas ta tre år innan den nya mekanismen kan införas, ser kommittén med oro på den rådande situationen i några länder med särskilt allvarliga problem (exempelvis Argentina) där man inte kan återropa nya bestämmelser, och i de avtal man står i begrepp att skriva under inte heller kan föregripa utvecklingen och införa klausuler liknande dem som kommer att införas i det slutliga systemet. Med tanke på den aktuella debatten anser kommittén att ett förfarande baserat på beslut fattade av en majoritet av fordringsägarna gör det möjligt att på ett genomtänkt sätt involvera såväl makroekonomiska finansinstitut som privata aktörer, samtidigt som man kan undvika aggressiva påtryckningar från de starkaste fordringsägarna.

6.3.7. Arbetet med att förebygga och lösa kriser hänger, menar kommittén, tätt samman med behovet av ett förnyat engagemang för initiativet till förmån för kraftigt skuldsatta fattiga länder. Under de första månaderna år 2002 utslöt IMF 8 av de 21 länder (av totalt 42) som hade börjat använda sig av skuldminskningbetalningar med hänvisning till att de inte uppfyllt de överenskomna makroekonomiska och reformmässiga kraven. Kommittén vill betona att när valutafonden bedömer att villkoren inte uppfyllts måste hänsyn inte bara tas till traditionella strukturella problem, utan även till det faktum att den allmänna ekonomiska tillväxten är lägre än den tillväxt som (endast) är en teoretisk uppskattning i skuldåterbetalningsprogrammen, samt till prisfallen inom vissa råvarusektorer.

6.4. Världsbanken

6.4.1. Den första frågan som diskuterades med Världsbanken rör hur man skall kunna genomföra det FN-program som bekräftades av Monterrey-samförståndet och som, förutom att fastställa vilka åtgärder som bör vidtas, har som mål att det antal personer som lever i fattigdom skall ha halverats fram till år 2015 (från 29 till 14,5 % av världens befolkning).

6.4.2. Kommittén vill framhålla följande:

- a) Genomförbarheten för många av de angivna målen (däribland den ekonomiska politik som de berörda länderna måste respektera) är beroende av ett antal teoretiska utgångspunkter, t.ex. en BNP-tillväxt på internationell nivå på 3,6 % per år fram till år 2015.

- b) I sina egna rapporter betonar Världsbanken att den ekonomiska nedgång och de ökade ekonomiska skillnader som visat sig i många delar av världen utgör hinder för de strukturreformer som dessa länder avkrävs.
- c) Detta betyder att Världsbanken, utifrån de erfarenheter som gjorts, måste förbättra sin egen analysmodell och tillhörande statistiska indikatorer, såväl ekonomiska som sociala.

6.4.3. I samband med den andra frågan i debatten framkom det att man måste undersöka hur åtaganden skall genomföras i praktiken i framtiden. Det samförstånd som uppnåddes i Monterrey innehåller planer på ett nytt partnerskap för en hållbar tillväxt mellan industri- och utvecklingsländerna baserat på ömsesidighet vad gäller såväl ansvar som skyldigheter. Partnerskapet skall omfatta en välfungerande styrning och makroekonomiska stabiliseringsåtgärder (kontroll av finanssektorn, de offentliga finanserna och växelkurssystemet) från utvecklingsländernas sida mot att de får utökat och effektivare bistånd från i-länderna, som även bör respektera de beslut om handelsliberaliseringar som fattades i Doha. Det är mot denna bakgrund som Världsbanken har fått i uppdrag att hjälpa utvecklingsländerna att övervinna strategiska, institutionella, infrastrukturella och andra hinder.

6.4.4. Kommittén anser att en ekonomisk tillväxt i utvecklingsländerna förutsätter en dynamisk privat sektor där, samt även avreglerade finansmarknader och ett integrerat handelssystem. Kommittén hänvisar dock till att de erfarenheter som gjorts under de senaste 30 åren klart visar att om man i samband med sådana åtgärder inte tar tillräcklig hänsyn till de specifika ekonomiska och sociala förhållandena i området kommer maktbalansen mellan de olika kategorierna av ekonomiska aktörer att störas, en störning som kommer att förvärras av den strukturella instabiliteten och som kommer att blockera, snarare än att främja, varje steg mot utveckling, reformer och sociala framsteg.

6.4.5. Mot bakgrund bland annat av vad rådet bekräftade i Sevilla den 21–22 juni i år anmodar kommittén Europeiska unionen att vid relevanta internationella fora föreslå nya kriterier i riktning mot

- en större satsning när det gäller utvecklingen av den reala ekonomin,
- ett säkerställande av de varor och tjänster som är nödvändiga för en sådan utveckling,
- stöd till lokal ekonomisk verksamhet.

6.4.6. En allvarlig brist på överensstämmelse råder för närvarande mellan Världsbanksledningens principförklaringar

om behovet av att se över de kriterier som hittills har antagits (t.ex. det förbehållslösa värnandet om privatiseringsprocessen) och det faktum att dessa kriterier ändå fortsätter att tillämpas i handlingsprogrammen.

7. Slutsatser

7.1. Kommittén har pekat på den internationella kapitalmarknadens allt viktigare roll, en marknad som saknar begränsningar i såväl tid som rum.

7.1.1. Verksamheten på denna marknad får avgörande konsekvenser för sådana faktorer inom den reala ekonomin som produktion, sysselsättning och tillgång och efterfrågan inom både privata och offentliga sektorn. Den internationella kapitalmarknadens verkningar i form av att finanskriser överförs till den reala ekonomin hänger samman med denna marknads förmåga att synkronisera och geografiskt sprida finanskriser, varigenom inte bara ekonomisk, utan även social och institutionell instabilitet uppstår och mångdubbelt förvärras.

7.1.2. Det är av denna anledning som det håller på att växa fram en bred debatt om en ny världsfinansstruktur, så att det kan bli möjligt att styra utvecklingen på ett område där reglerna antingen har blivit föråldrade eller har för snäv geografisk räckvidd och inte är anpassade till den rådande verkligheten.

7.1.3. Kommittén anser att en ny finansstruktur som kan förebygga eller absorbera kriser måste baseras på nya koncept, dvs. på nya idéer om en struktur där inte bara rent finansiella fenomen beaktas, utan även ekonomiska och sociala faktorer och faktorer som rör det institutionella nätet och demokratin i de berörda länderna.

7.1.4. Kommittén efterlyser en styrelseform av samma typ som den som kommissionen föreslår i sin vitbok⁽¹⁾ där målet är medverkan från det civila samhället och en minskning av de globala ekonomiska skillnaderna.

7.1.5. Europeiska unionen måste inta en mer framträdande roll i denna debatt och föra fram denna nya vision till de olika institutionella instanserna på ett samstämmigt sätt.

7.2. De internationella institutionerna måste reformeras. Kommittén konstaterar att samtidigt som Världsbanken successivt håller på att bredda sina analysmetoder och introducerar nya begrepp i linje med europeiska styresreformer håller IMF fortfarande fast vid sina traditionella kriterier. Det är dock svårt att se hur några genomgripande förändringar inom dessa organ skulle kunna uppnås endast genom interna processer.

⁽¹⁾ KOM(2001) 428 slutlig.

7.2.1. En reform kan dock endast bli möjlig om maktbalansen ändras mellan de internationella institutionerna, men detta förutsätter att de europeiska staterna kan enas om att överge den nu rådande balansen och tala med en samstämmig röst. För att nå dit finns det en mängd politiska problem att lösa.

7.2.2. Kommittén anmodar slutligen samtliga internationella organisationer (IMF, Världsbanken, Finansiella aktionsgruppen mot penningtvätt FATF, Forum för bekämpning av korruption m.fl.) att i nära samarbete med de nationella systemen effektivt samordna sina ansträngningar. En avgörande faktor i detta sammanhang är att det finns en politisk vilja att öka kontrollen av "off-shore"-marknaderna och av kopplingarna mellan "off-shore"- och "on-shore"-marknaderna.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Framtiden för Europeiska unionens bergsområden"

(2003/C 61/19)

Den 16 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbete ett yttrande om "Framtiden för Europeiska unionens bergsområden".

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: Jean-Paul Bastian.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 66 röster för, 1 röst emot och 12 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. År 2002 har av FN:s generalförsamling utropats till internationella bergsåret. Detta bör leda EU till eftertanke om vilken ställning unionen vill ge sina bergsregioner.

1.2. EESK har i likhet med Europaparlamentet och Regionkommittén vid flera tillfällen uttryckt sitt intresse för bergsregionerna och uppmanat EU att erkänna dessa regioners särdrag och föra en övergripande och anpassad gemenskapspolitik. Denna åsikt har lagts fram bl.a. i följande:

- Regionkommitténs yttrande av den 21 april 1995 om "Europeiska bergsregionstadgan".
- Regionkommitténs yttrande av den 18 september 1997 om "En politik för bergsregionernas jordbruk".
- Betänkandet från Europaparlamentets utskott för jordbruk och landsbygdsutveckling den 16 oktober 1998 om "En ny strategi för bergsområdena", som utarbetats mot bakgrund av en undersökning från generaldirektoratet för forskning vid Europaparlamentet med titeln "Vers une politique européenne des zones de montagne" (AGRI 111/FR).
- Europaparlamentets resolution av den 6 september 2001 om "Situationen efter 25 års tillämpning av gemenskapsbestämmelserna till förmån för jordbruket i bergsområden".
- EESK:s yttrande av den 28 april 1998 om "En politik för bergsregionerna".
- EESK:s yttrande av den 25 april 1996 om "Den alpina bågen – en möjlighet till utveckling och integration".

1.3. EESK konstaterar till sin glädje att kommissionen i sin tur har utarbetat en första lägesrapport till följd av det andra europeiska forumet om den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Här diskuteras strukturfondernas framtid med förslag till hur man kunde införa nya urvalskriterier som tar hänsyn till regionala handikapp, t.ex. i fråga om bergsområden. Den konferens som kommissionen anordnade den 27–28 maj 2002 om EU:s regionala prioriteringar i syfte att fastställa ett mervärde för gemenskapen gav uppmuntrande signaler om att kommissionen eftersträvar en utveckling i denna riktning när det gäller strukturfondspolitiken.

2. De europeiska bergsregionernas särdrag

2.1. Bergsregionerna kännetecknas framför allt av ett betydande geofysiskt handikapp till följd av branta sluttningar, hög höjd och svåra klimatförhållanden. Andra kännetecken är att dessa områden vanligen är isolerade samt att de uppvisar storslagna traditioner och naturresurser som samtidigt är både unika och ömtåliga. De är därför oersättliga och måste vara föremål för en politik som syftar till att hålla tillbaka överdriven spekulativ exploatering.

2.2. Bergsområdena utgör 30 % av EU:s område och har 30 miljoner invånare. Vid utvidgningen kommer dessa siffror att stiga.

2.3. Om man bortser från att bergskedjorna ibland kan uppvisa betydande skillnader kan man allmänt säga att bergsregionernas särdrag kräver att myndigheterna för en finansierings- eller stödpolitik som inriktas på följande problem, som uppenbarligen är gemensamma för en rad länder:

2.4. Befolkningsstrukturen

Trots att det finns vissa särskilt livaktiga centrum är befolkningsstrukturen i bergsområdena vanligen sårbar (glesbygd, åldrande befolkningsstruktur p.g.a. att de unga flyttar bort och/eller att pensionärer bosätter sig där). Bergsregionerna i kandidatländerna är särskilt utsatta.

2.5. Allmänna tjänster

Eftersom särskilt postväsendet, skolor och vårdinrättningar har en social betydelse i bergsregioner, är de allmänna tjänsterna av avgörande betydelse för livskraften i dessa områden. Därför är förutsättningen att man iakttar närhetsprincipen och vidtar anpassningar (i fråga om tjänsteleverantörernas mångkunnighet och tjänsternas art) eftersom de allmänna tjänsterna är direkt hotade av den liberalisering som följer av gemenskapens konkurrenslagstiftning. Medvetna insatser i fråga om fysisk

planering genom de allmänna tjänsternas försorg är dock inte möjliga i andra fall än när de samhällsomfattande tjänsterna i dessa områden är så brett utformade att de inbegriper vinstgivande prestationer som åtminstone delvis uppväger de oundvikliga extrakostnader som detta medför.

2.6. Kommunikationer

Infrastrukturen och kommunikationsnäten utgör en central faktor i bergen med tanke på att det isolerade läget är en kraftig broms i fråga om konkurrenskraft. Dessutom leder de ökande godstransporterna inom gemenskapen till större tryck på bergskedjor med genomfartsvägar samt på befolkningen. Detta tryck bör kontrolleras och kompenseras.

2.6.1. Därför är det angeläget att utveckla kombinerade transporter med särskild tonvikt på järnvägar. Detta kan inte genomföras utan en gemenskapsram, dels för att problematiken skall kunna ses i sin rätta omfattning (t.ex. inom ramen för utvecklingsplaneringen i europeiskt perspektiv, ESDP⁽¹⁾), dels för att garantera att EU deltar i finansieringen av nödvändig infrastruktur.

2.6.2. Tillgången till ny informations- och kommunikationsteknik i bergsområden är en avgörande fråga. De stora extrakostnaderna i anslutning till tekniska problem på grund av geofysiska hinder (hinder för radiovågor, stora avstånd till marknivå) utgör ett reellt hot mot bergsområden i jämförelse med andra regioner.

2.7. Turism

Bergsregioner har visserligen en viktig funktion inom turismen, men det krävs att utvecklingen inom denna sektor sker på ett sätt som är hållbar över hela linjen. Denna aspekt är särskilt aktuell i kandidatländerna i Central- och Östeuropa, där möjligheterna till bergsturism ännu till stor del är outvecklade. Liksom i fråga om jordbruk kan turismen inte ensam utgöra basen för ekonomin i bergsområden, utan näringslivet bör vara mångsidigt.

2.7.1. Med tanke på detta måste utbudet med avseende på bergsturism inom ramen för hållbar utveckling bli mångsidigt för att kunna uppnå en större spridning såväl i tid (bättre balans i turisttillflödet under olika säsonger) som i utrymme (bättre fördelning av turistströmmarna i området).

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv (ESDP)", EGT C 407, 28.12.1998.

2.8. Markanvändning

Bergsjordbruk utgör en viktig bas för ekonomin i bergsområdena och är framför allt en verksamhet som på ett oöverträffat sätt vårdar bergslandskapet, förutom att jordbruket i dessa områden bidrar med livsmedelsprodukter av hög kvalitet. Därför måste bergsjordbruket få en särställning inom den gemensamma jordbrukspolitiken i syfte att förankra verksamheten i bergsområdena även i framtiden.

2.8.1. Ingrepp i landskapet utgör en viktig fråga för bergsområdena, såväl när det gäller risker i anslutning till tätorter (okontrollerat byggande) som risken för naturkatastrofer.

2.9. Naturresurserna

Den synnerligen varierande och enastående faunan och florin i europeiska bergsområden leder bl.a. till ett tryck i markhänseende.

2.10. Marken

Eftersom det finns branta sluttningar överallt är jorden särskilt känslig för erosion. Detta är en synnerligen viktig fråga både med tanke på själva berget (utarmning av jorden) som på lägre belägna områden (risk för naturkatastrofer).

2.11. Vattenresurserna

Bergen är en viktig vattenförsörjare i fråga om både volym och kvalitet och har därför en viktig funktion i bergsområden. Vattnet är av allmänt intresse och ersättningar borde utgå till bergsregionerna för utnyttjandet av denna resurs.

2.12. Energi

Bergen bidrar till energiproduktion som inte baserar sig på fossila bränslen, utan huvudsakligen på vattenkraft, men även vindkraft och solenergi. Detta bör fullt ut tas i beaktande eftersom åtagandena enligt Kyotoprotokollet om minskade utsläpp av växthusgaser därmed kan uppnås. En politik som främjar förmånliga priser på förnybar energi bör uppmuntras, liksom en utjämning till förmån för de regioner som tillhåller denna typ av energi.

2.12.1. Bergsområdena har en stor potential i fråga om vindkraft. Utbyggnaden av vindkraft bör kontrolleras i syfte att undvika en övergripande försämring av landskapsvärdena i bergsregioner. De lokala myndigheterna måste omfattas av en rättslig ram som ålägger dem att utveckla en gemensam anläggningsstrategi på området och som tillförsäkrar dem en rättvis ersättning via kommunalbeskattningen.

2.13. Livsmiljö och byggande

Planeringen av bostadsområden i bergstrakter utgör ett specialområde. Livaktiga bostadsområden kräver å ena sidan att det finns möjligheter att bygga nytt och å den andra att befintliga byggnader inte överges. De enastående landskapsbilderna och naturområdena får inte äventyras, och ökningen av fritidsbostäder får inte leda till att det fasta boendet i bergen upphör. Därför måste särskilda åtgärder vidtas för att ägare till fritidsbostäder i tillräcklig mån skall bli delaktiga i det lokala livet.

2.14. Naturkatastrofer

Det finns en rad allvarliga naturkatastrofer som är typiska för bergsområden (laviner, störtfloder, fallande stenblock) och som gör att de är särskilt utsatta och delvis farliga. Därför krävs det bestående åtgärder för information, prognostisering och förebyggande.

2.15. Ekonomin

Bergsområdenas ekonomi kan uppvisa en rad fördelar, men det finns även svaga punkter som kräver särskilda metoder. De viktigaste näringarna är säsongbetonade (jordbruket och turismen), vilket är ett incitament till mångsysslande, innovation och ibland högteknologi (t.ex. mikromekanisk industri). De små företagen är dominerande i en omgivning som är ogästvänlig till följd av den relativa isoleringen i förhållande till stödstrukturer och leverantörer.

3. Översikt av gemenskapens åtgärder för bergsregioner

3.1. Att definiera bergsregionerna – Metoder som varierar p.g.a. en varierande verklighet

3.1.1. Bergsregionerna har under olika perioder givits olika ställning i gemenskapens politik och har i varierande grad beaktats inom denna. På grund av gemenskapsrättens nuvarande utformning och på grund av att bergsregionernas särdrag inte har erkänts, har begreppet "bergsregion" inte egentligen givits någon egen plats i EU:s vokabulär. Frågan om bergsregioner tas upp först i direktiv 75/268, vars antagande var en historisk milstolpe när det gäller att fastställa vilka områden som skall få kompensationsstöd till följd av missgynnande naturförhållanden (ICHN). Genom att detta direktiv fastställer grunderna för kompensationsstöd till dessa områden är det ett hållbart initiativ som uppstått ur konkreta tillämpnings- och utvecklingsåtgärder. Medlemsstaterna har engagerat sig i

mycket olika mån i detta område, vilket i synnerhet beror på att de har frihet att själva fastställa tillämpliga gränser för sluttningsgrad och klimat som omfattas av gemenskapens direktiv. Därför har såväl kvantitativa som kvalitativa olikheter fortlevt ända till i dag.

3.1.2. Man kan se stora skillnader från en medlemsstat till en annan (vilket objektivt sett är befogat, eftersom två bergsregioner som ligger på samma höjd kan ha helt olika förutsättningar både vad gäller klimat och vegetation). I Tyskland, Frankrike och Italien klassas ett område som bergsregion om höjden uppgår till 700 meter, medan tröskeln är 1000 meter i Spanien. Om sluttningsgraden beaktas måste lutningen vara brantare än 20 % i Frankrike och Spanien, medan den inte anges i Italien och inte över huvud taget beaktas i Tyskland. Vidare är det förvånande att Storbritannien inte har en enda bergsregion enligt definitionen i direktiv 75/268 trots att de skotska högländerna i högsta grad motsvarar alla kriterier på bergsregioner. Sverige och Finland norr om 62:a breddgraden har i anslutningsfördragen jämförts med bergsregioner på grund av det faktum att områdena uppvisar samma problem och förhållanden som bergsområden.

3.1.3. I jämförelse med andra mindre gynnade regioner karakteriseras bergsområdena främst av särskilda klimatförhållanden som är synnerligen ogynnsamma samt av svårare terrängförhållanden. Därför är det fortfarande relevant att behålla kriterierna för sluttningsgrad, höjd och klimat i syfte att ringa in de förhållanden som råder i bergen. Dessa kriterier samlar alla bergsregioner kring de problem som uppstår till följd av nämnda förhållanden. Som framgått ovan är det dock varken logiskt eller önskvärt att det som uppfattas som en bergsregion i en medlemsstat inte kan anses vara det i en annan. Samtidigt som man i viss mån tar hänsyn till subsidiaritetsprincipen när de berörda regionerna slutligen skall utses, vore det lämpligt att harmonisera uppfattningen om vad som kan klassificeras som bergsregioner genom att anta den nuvarande gemenskapsdefinitionen med angivande av gränser för vart och ett av de tre kriterierna (åtminstone höjd och sluttningsgrad).

3.1.4. Terräng- och klimatförhållanden påverkar varaktigt ekonomin i eftersatta bergsregioner; därför behövs det tilläggsåtgärder som syftar till att bevara mångsidigheten i dessa områdens näringsliv. För att bättre kunna framhäva de egenskaper som är gemensamma för alla bergsregioner i EU och för att garantera större samstämmighet i klassificeringen av olika typer av eftersatta områden samtidigt som man iakttar subsidiaritetsprincipen, bör man även till de typiska dragen för bergsregioner räkna klimat- och terrängförhållanden som är gemensamma för dem alla.

3.1.5. Förhållandena är dock synnerligen olika i olika bergskedjor. Skillnaderna kan gälla betessystem, betesmarker, torra berg, höga berg osv. För att uppnå ett mångsidigt

utnyttjande av stöden till bergsregioner finns det skäl att dela in områdena i mindre grupper som t.ex. skiljer bergskedjor av medelhöjd från bergskedjor av hög höjd eller "torra" berg från snötäckt berg. Sådan åtskillnad förekommer dock redan i vissa medlemsstater (t.ex. inom det österrikiska fastighetsregistret). Man borde skaffa sig större kännedom om detta på gemenskapsnivå i syfte att dra största möjliga nytta av ett sådant system i en harmoniserad gemenskapsram.

3.2. *Ett stort antal initiativ men inga riktlinjer*

3.2.1. Trots att det inte uttryckligen finns någon gemenskapspolitik för bergsregioner blir dessa ändå direkt eller indirekt föremål för en rad åtgärder och/eller gemenskapsregler.

3.2.2. Den främsta och tydligaste åtgärden är de ersättningsåtgärder för naturligt handikapp som infördes genom direktiv 75/268. Den utgör än i dag den grundläggande åtgärden för stöd till bergsområden i EU och underordnas fortfarande den gemensamma jordbrukspolitikens trots dess odiskutabla återverkningar inom fysisk planering.

3.2.3. Därefter kan man nämna tre slag av gemenskapsinitiativ som är av särskild betydelse för bergsregioner och som dessa regioner i hög grad kommer i åtnjutande av utan att uttryckligen utgöra målet för åtgärderna: strukturfonderna, Interreg-programmet inom strukturfonderna och slutligen fågel- och livsmiljödirektiven.

3.2.3.1. Politiken i anslutning till strukturfonderna

Med målet att föra den ekonomiska prestationsnivån i områden med strukturproblem eller i eftersatta områden närmare gemenskapens medeltal har de europeiska strukturfonderna via mål 5 b och numera via mål 2 en synnerligen stor betydelse för en rad bergsregioner. 95 % av dessa områden motsvarar i själva verket kriterierna för att omfattas av mål 1 och mål 2. Trots detta kan man konstatera att dessa kriterier inte tar hänsyn till handikapp som beror på bergstypiska faktorer. Detta kan återspegla ett möjligt glapp mellan målen för de finansierade programmen och de problem som i själva verket skall åtgärdas.

3.2.3.2. Interreg

De flesta bergsregioner i EU bildar naturliga gränser och kommer därför i åtnjutande av program under Interregs programdel A. Av samma orsak ingår en rad regioner strax utanför EU:s gränser i programmen Phare och Tacis inom områdena transport, turism, ändrad markanvändning och bevarande av naturresurser. Det faktum att vissa bergsregioner samtidigt ingår i vissa Interreg-program för mellanstatligt samarbete under programdel B (t.ex. sydvästra Europa och Alperna) så är det mer av en tillfällighet, och bergsregionerna

inom dessa stora områden måste föra en hård kamp för att säkra sin ställning. När det gäller de vida ramarna för mellanregionalt samarbete under programdel C har inställningen varit positiv till nätverk för tekniskt samarbete mellan bergsregioner, men dessa har ännu en lång väg kvar⁽¹⁾.

3.2.3.3. Fågel- och livsmiljödirektiven

Nätverket inom Natura 2000, som kommittén tidigare har framhåvt vikten av⁽²⁾, täcker stora delar av bergsområdena, vilket är logiskt med tanke på att den biologiska mångfalden i dessa samtidigt är både mångsidig och känslig. Det kan nämnas att utöver den alpina biogeografiska regionen har det även lagts fram en rad förslag till Natura 2000-objekt i bergsregioner som kan hänföras till den kontinentala biogeografiska regionen (t.ex. Centralmassivet i Frankrike), den mediterrana biogeografiska regionen (t.ex. Pindos i Grekland och Apenninerna i Italien), den makaronesiska biogeografiska regionen (bl.a. Gibraltar) och slutligen den atlantiska biogeografiska regionen (Kantabriska bergen i Spanien). Dessa förhållanden understryker kvaliteten och samtidigt mångfalden av naturresurserna i bergen.

3.2.4. Även två andra slag av gemenskapsåtgärder berör bergsområdena, nämligen vattenpolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken.

3.2.4.1. I fråga om vattenresurserna måste man understryka att bergen är de viktigaste vattenförsörjarna, och därför måste de oundvikligen bli föremål för åtgärder som siktar till att bevara vattnets kvalitet och förekomst. Det är således motiverat att ge kompensation eller ersättningar för de olägenheter som uppstår till följd av detta på lokal nivå.

3.2.4.2. Inom den gemensamma jordbrukspolitiken kan bergen bli föremål för åtgärder i ett flertal fall (utöver kompenserande ersättningar för naturliga handikapp). Dessa åtgärder utgör därmed lämpliga instrument för att förstärka jordbruket i bergsområden genom insatser som gäller miljövänligt jordbruk, skogar, landsbygdsutveckling, regler för märkning av jordbruksprodukter, biologisk odling, moderniserade metoder, Leader-programmet osv.

(1) EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till medlemsstaterna om fastställande av riktlinjer för ett gemenskapsinitiativ för transeuropeiskt samarbete som syftar till att stimulera harmonisk och balanserad utveckling i Europa – Interreg III", EGT C 51, 23.2.2000, s. 92. EESK:s yttrande om "Den europeiska politiken för gränsöverskridande samarbete och erfarenheterna av programmet Interreg", EGT C 155, 29.5.2001. EESK:s yttrande om "Små och medelstora företag i Europeiska unionens öregioner", EGT C 149, 21.6.2002.

(2) EESK:s yttrande om "Situationen med avseende på miljön och miljöskyddet i Europa", EGT C 221, 7.8.2001.

3.2.5. Denna korta översikt visar att det visserligen finns en rad gemenskapsåtgärder som riktas till eller omfattar bergsområden (reellt eller potentiellt), men det finns inte ännu någon organiserad EU-politik för bergsregioner som skulle medföra åtgärder på basis av bergsregionernas särdrag utgående från en överenskommen strategi som är övergripande och samstämmig. Därför är den territoriella diskussion som kommissionen nu har öppnat avgörande på denna punkt, och det europeiska seminarium som anordnas av kommissionen den 17 oktober om bergsregionernas problem kommer att få en stor betydelse för dessa områdens framtid.

3.3. Det internationella sammanhanget

3.3.1. Frågan om bergsregionernas problem tenderar att få allt större uppmärksamhet inom internationell rätt, särskilt i fråga om bevarande av miljön i bergsområden.

3.3.2. EU har tydligt engagerat sig för Alpkonventionen som undertecknades i Berchtesgaden 1989 och som trädde i kraft 1998, men svårigheterna i anslutning till förhandlingarna och det egentliga genomförandet av protokollen beror på en alltför teknokratisk mekanism som ger otillräcklig insyn.

3.3.3. Kapitel 13 i "Agenda 21" som antogs 1992 vid världstoppmötet i Rio de Janeiro, ålägger framför allt signatärstaterna att införa bättre instrument för att samla kunskap om bergen inom respektive territorium och att se till att markanvändningen lämpar sig för bergssluttningar. Vid konferensen i Johannesburg i augusti 2002 granskades resultaten av "Agenda 21" och de internationella åtaganden från Riokonferensen omformulerades på detta område. EU uttalade sig vid detta tillfälle för hållbar utveckling, som för bergsbefolkningens del kunde genomföras med hänvisning bl.a. till slutdeklarationen från den första världskonferensen för bergsbefolkning som hölls i Chambéry i Frankrike i juni 2000. En andra konferens kommer att hållas i Quito (Ecuador) den 17–22 september 2002.

3.3.4. FN:s generalförsamling har utropat år 2002 till internationella bergsåret.

3.3.5. En rad andra åtgärder syftar till att införa en bergsaspekt i internationell rätt som samtidigt omfattar både utveckling och skydd. I detta sammanhang kan man nämna det utkast till europeisk konvention om bergsregioner som utarbetats av Europarådet. EESK rekommenderar i likhet med Regionkommittén att EU med avstamp i denna konvention tar initiativ till en europeisk politik för bergsområden.

3.4. Utvidgningen

3.4.1. För att återgå till gemenskapsnivå står bergsregionerna inför en synnerligen svår situation i samband med utvidgningen.

- För det första finns det i flera kandidatländer bergsregioner och bergsbefolkning, som i vissa fall är omfattande. Detta är fallet i Bulgarien, Polen, Tjeckien, Rumänien, Slovakien och Slovenien.
- För det andra tyder riktlinjerna för unionens budget fr.o.m. 2007 på att gemenskapens finansiering kommer att minska drastiskt i fråga om medel som kunde anslås för bergsregionerna i de nuvarande medlemsstaterna.

3.4.2. Samtidigt som man måste vara medveten om de oundvikliga krav som anslutningen medför, särskilt i fråga om de enorma behov av stöd till ekonomisk utveckling på lokal och regional nivå i de framtida medlemsstaterna, kvarstår dock följande faktum:

- Att en rad områden i EU-15 som för närvarande får stöd ur strukturfonderna (mål 1 och mål 2) ännu inte har uppnått den genomsnittliga ekonomiska prestationsnivån i unionen 2006.
- Att en ny territoriell strategi via strukturfonderna därför blir nödvändig i syfte att på en nödvändigtvis selektiv basis tillåta vissa områden att åtnjuta stöd från fonderna i fall där strukturproblemen är särskilt vanliga och oförenliga med de grundläggande principerna i fördragen.

4. Att uppta bergsområden i den framtida politiken för strukturfonderna

4.1. *En behärskad utveckling inom strukturfonderna utan att orsaka avbrott*

4.1.1. Budgetbegränsningarna får inte leda till att politiken för strukturfonderna i framtiden inriktar sig särskilt på de nya medlemsstaterna med motiveringen att BNP i dessa är synnerligen låg. Den stora mängden utmaningar i anslutning till utvidgningen får inte heller leda till att unionen avviker från den antagna utvecklingsmodellen med motiveringen att det finns mer trängande behov på annat håll. Dessa behov kräver i vilket fall som helst exceptionella utvecklingsåtgärder för att kandidatländerna skall komma i kapp. Det är därför avgörande att medlemsstaterna i första hand finansierar utvidgningen med extra budgetmedel riktade framför allt till Sammanhållningsfonden, som bör utgöra det främsta instrumentet i fråga om dessa problem (vilket förutsätter nya regler för vad medlen får användas till). Därmed kan möjligheterna minska trycket på strukturfonderna.

4.1.2. Även om man inte planerar någon systematisk "utfasning" av strukturfondsstödet, är det av största vikt att BNP-nivån, som utgör referensen för att fastställa urvalskriterierna för strukturfondsstöd, inte på ett konstlat sätt utesluter de regioner i EU:s nuvarande medlemsstater vars genomsnittli-

ga BNP är högre endast på grund av de nya ländernas anslutning. I annat fall finns det risk för att den ursprungliga politiken blir mycket mindre ambitiös.

4.2. *Införandet av en reell gemenskapspolitik för fysisk planering*

4.2.1. Regionalpolitiken har hittills inriktats på samhälls-ekonomiska mål men måste framöver i ett läge med allt strängare urvalskriterier övergå till en övergripande fysisk planering med en harmonisk och balanserad fördelning av områdenas befolkning och näringar, vilket för övrigt ingår i målet för harmonisk utveckling i EG-fördragets artikel 158, kapitel XVII om ekonomisk och social sammanhållning ⁽¹⁾.

4.2.2. Definitionerna av principerna och målen för fysisk planering på gemenskapsnivå ges en allt större betydelse i syfte att ge EU möjlighet att agera som motor på detta område och inte bara begränsa sig till samordning. Bland principerna för regional eller unionsomfattande planering med beaktande av harmonisk utveckling bör särskilt principen som behandlas i det följande beaktas.

4.2.2.1. Principen om en balanserad fördelning av människor och näringar på området som helhet, med följande innebörd:

- Man måste bemästra otillbörligt kraftiga koncentrationer av tätbebyggelse som bidrar till uppkomsten av arbetslöshet, otrygghet, miljöskador och låg livskvalitet. Samtidigt får man inte ifrågasätta nyttan av tätortssystem som den främsta aktören i de nationella ekonomierna: det gäller att med hjälp av lämpliga medel undvika att bergsregioner avfolkas till förmån för tätorter, om denna avfolkning endast beror på att företag inte har tillgång till den infrastruktur och de tjänster som krävs och på brister i företags- och hushållsmiljön i form av utrustning och tjänster. När denna princip tillämpas skall det alltså framför allt vara fråga om en positiv åtgärd till förmån för bergsområden och inte en bestraffning av städerna.
- Man måste undvika avfolkning men också att naturen görs okränkbar på "amerikanskt" sätt, vilket vore oförenligt med vår världsdels historia eftersom Europa så när som på några få undantag i sin helhet är format av människan.
- En positiv samverkan mellan mänsklig verksamhet och naturen, om detta är en garanti för underhåll, framkomlighet och biologisk mångfald.

⁽¹⁾ Artikel 158 – "För att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen skall denna utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning. Gemenskapen skall särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, inbegripet landsbygdsområdena."

4.2.3. Därmed är sambandet mellan befolkning och marker en garant för att områdena förvaltas väl, och detta bör upprätthållas och bli ett prioriterat mål inom den nya politiken, som i sin tur bör ingripa i områden som är särskilt sårbara eller hotade.

4.2.4. Sådana områden är vanligen satta under press och/eller uppvisar stora objektiva handikapp som denna åtgärd bör bemästra.

4.2.5. Områdena har vanligen en rad viktiga fördelar som går hand i hand med ovan nämnda nackdelar. Bergsregionernas trumfkort består i bergslandskapets exceptionella värde, produkternas höga kvalitet och befolkningens specialkunskaper, vilket ger dem en framstående ställning. Dessa fördelar kan dock inte fullt ut uppskattas om det inte samtidigt på ett tillbörligt sätt vägs mot befintliga handikapp.

4.3. En politik för områden med betydande handikapp

4.3.1. Med hänsyn till ovanstående bör kriterierna vid valet av områden som kan få stöd ur de europeiska strukturfonderna (instrument för fysisk planering, inte bara för lokal utveckling) vara följande:

4.3.1.1. Ett allmänt intresse för ifrågavarande område: Det allmänna intresset får inte utgå bara från naturresursernas kvalitet eller befolkningsstrukturen utan även från tjänster som kommer samhället till godo genom urbanas försorg, t.ex. framställning av varor eller anläggningar för rekreations- eller naturområden. Det är under alla omständigheter viktigt att inte bara begränsa denna metod till naturresurserna utan också inbegripa det värde som invånarna tillmäter tjänster som produceras via medborgarnas deltagande samt de åsikter som berörda lokalbefolkning har uttryckt.

4.3.1.2. Befintliga eller möjliga hot: Det är förekomsten av hot som till en del kan motivera behovet av offentligt stöd. Olika regioner kan lida av olika svårigheter, t.ex. alltför stor folkmängd eller för mycket trafik (t.ex. turister och godstransporter) eller avfolkning till följd av att unga lämnar landsbygden eller övergivande av odlingsmarker och en överdriven tillväxt av skog i landskapet eller slutligen faror i samband med en okontrollerad ekonomisk utveckling.

4.3.1.3. De förväntade åtgärdernas inriktning: Eftersom de operativa åtgärder som bör finansieras eller organiseras hänger nära samman med de berörda områdenas identitet och inte kan tillämpas på andra områden (t.ex. förebyggande av naturkatastrofer i bergsregioner) bör åtgärderna ingå i tillämpningen av en särskild politik eller strategi.

4.3.2. Förutom berg kan även en rad andra områden passa in i denna analysmodell: regioner i de yttersta randområdena, öar, kuster, nordliga regioner och isolerade landsbygdsregioner, vilka kommittén har behandlat i flera olika yttranden⁽¹⁾.

4.3.3. En sådan modell finns redan i en rad medlemsstater (därav systemet med allmänna tjänster i Frankrike) och därför vore det lämpligt att EU ser till att metoderna harmoniseras och övervakar samstämmigheten med hänsyn till den regionala utvecklingsplanen i europeiskt perspektiv (ESDP).

4.4. Att bedöma ett områdes tillgångar på ett nytt sätt

4.4.1. Även om valet av områden som får medel ur strukturfonderna i framtiden framför allt måste grunda sig på handikappets fysiska faktorer och samhällsproblem, kan man dock inte i denna metod utesluta en bedömning av förmögenhetsnivån i regionerna, eftersom detta utgör ett av de främsta instrumenten vid utvärderingen av politikens återverkningar. Den nya metod som föreslås för strukturfonderna bör alltså förena territoriella kriterier med samhällsekonomiska kriterier.

4.4.2. Vidare får kriterierna för bedömning av de lokala tillgångarna inte leda till att man utesluter alla kompensationsåtgärder för handikapp som är objektiva och som ständigt förorsakar extrakostnader, t.ex. ICHN-stödet när det gäller missgynnande faktorer i bergsområden.

4.4.3. För att uppnå större effektivitet och ingripa där behoven är som mest akuta, bör bedömningen av områdets tillgångar dock ske på den mest exakta nivån, dvs. NUTS V (kommunnivå). Därmed kan man få fram en så tydlig bild som möjligt av ett områdes tillgångar, och medlemsstaternas statistikmetoder bör anpassas för att få fram sådana fakta. Med tanke på att en sådan metod är tungrodd och innebär risker för otydlighet är det dock viktigt att opartiskt tillförsäkra bergsområden särskilda stöd. Stöden skall dock ha fastställda tak i syfte att undvika att de inte för vissa områden blir lättförtjänta pengar som inte har något samband med de missgynnande faktorer som de är tänkta att uppväga.

(1) EESK:s yttrande: "En framtidsstrategi för Europeiska unionens yttersta randområden", EGT C 221, 17.9.2002.

EESK:s yttrande: "Små och medelstora företag i Europeiska unionens öregioner", EGT C 149, 21.6.2002.

EESK:s yttrande: "Förlängning av de transeuropeiska näten till EU:s öar", EGT C 149, 21.6.2002.

4.4.4. Med tanke på detta kunde ett europeiskt observationscentrum för bergsområden inrättas med utgångspunkt i den indelning av bergskommuner som kommissionen har tillgång till.

4.5. Att gå vidare från kompensationerna för missgynnande förhållanden

4.5.1. Permanenta stöd och begränsningar i rätten till kompensation för missgynnande förhållanden: Det är fortfarande motiverat att upprätthålla ett system med direkta inkomststöd för att kompensera ekonomiska handikapp som är direkt förbundna med fysiska handikapp, inte minst för att fysiska handikapp inte kan åtgärdas (exempelvis mindre avkastning inom jordbruket p.g.a. jordens kvalitet eller p.g.a. kortare produktionsperioder som beror på klimatförhållandena). Däremot är det möjligt att tillfälligt ge stöd som tilläggsåtgärd för sådana handikapp som visserligen är av strukturell art, men som kan korrigeras (exempelvis ett isolerat läge, som kan avhjälpas genom att bygga ut effektiva nätverk – transporter, ny informations- och kommunikationsteknik).

4.5.1.1. Därför är det värdefullt att ringa in samtliga handikapp i ett område för att sedan avgöra vilka som behöver ett permanent ekonomiskt stöd och vilka som är i behov av ett tillfälligt stöd för att undanröja eller åtminstone mildra handikapp.

4.5.2. Med andra ord förväntar sig bergsregionerna snarare en politik som syftar till att minska fysiska handikapp än en politik som ger dem rent ekonomiska ersättningar. Dessa förväntningar rör nya åtgärder inom följande områden:

4.5.2.1. I fråga om infrastruktur måste dessa områden hitta en jämvikt mellan den fria rörligheten för varor och skyddet av sin känsliga natur och värnandet av sin befolkning. De måste få tillgång till nödvändiga instrument för att minska det tryck de lever under (t.ex. när det gäller transporter inom området), men även för att jämna ut skillnaderna mellan olika folkgrupper inom regionen (lokaltrafik med förbindelser till de större trafiklederna, höghastighetsnätverk eller större täckningsområden för mobiltelefoner).

4.5.2.2. I fråga om lagstiftning måste bergsområdenas särdrag skrivas in och leda till anpassning av vissa regler (särskilt i fråga om tekniska normer) för att undanröja hinder för initiativ och goda lösningar som ofta är småskaliga men samtidigt viktiga på det lokala planet. Det får dock inte vara fråga om undantag som leder till mindre säkerhet eller sämre kvalitet. Genom detta förfarande kan regionerna bli försöksområden och resultaten komma andra till nytta.

4.5.2.3. I fråga om lagstiftning bör man vidare anta särskilda åtgärder som endast riktas till bergsområden och som tillåter positiv diskriminering till förmån för dessa regioner, t.ex. för att värdesätta områdenas identitet genom deras specialprodukter och specifika kunnande.

4.5.3. Sammankoppling av kompensation för handikapp och motprestationer: Kompensation för geofysiska handikapp är inte i lika hög grad motiverat genom rättvisaspekten som genom det allmännas bästa och de materiella motprestationer som kommer samhället till del. Dess motprestationer skall vara föremål för en övergripande analys utifrån fastställda mål för markplanering.

4.5.3.1. Denna princip gynnar särskilt miljökrav i den form som tillämpas i anslutning till kompensationsstöd för naturliga handikapp. Bästa praxis är för närvarande ett krav för att komma i åtnjutande av stödet, men detta tar inte nödvändigtvis realiteterna i bergsområden i beaktande och är i betydligt högre grad beroende av miljöfaktorer inom jordbruket än av markplanering.

4.5.3.2. Det är med andra ord markens användningssyfte som bör vara bedömningskriterium för motprestationerna, medan kompensationen för geofysiska handikapp kan ses som en ersättning för de tjänster som ifrågavarande områden tillhandahåller. Följande tjänster är vanliga bl.a. i fråga om bergsområden:

- Jord- och skogsbruk: Jord- och skogsbruket kräver stora ytor och har en viktig funktion. Dessa näringsgrenar måste även i fortsättningen sträva efter att vara lönsamma samtidigt som det är motiverat att de blir föremål för direkta inkomststöd vid dålig lönsamhet. Genom stöd kan man garantera att de även i fortsättningen uppfyller sin funktion som landskapsvårdare och kommer att tjäna som skydd mot stora naturkatastrofer.
- Säkerhet: Välvärdade marker innebär att man kan undvika förfall som kan leda till naturkatastrofer med återverkningar på omgivande områden. Denna aspekt är särskilt betydelsefull i bergsområden.
- Landskapsvård: Landskapet har formats under historiens lopp och hör till vårt värdefullaste natur- och kulturarv. Landskapet har fått erkännas som ett värde i sig.
- Tillhandahållande av rekreationsområden: Bergsområdena har en uppgift att fylla som fritidsmål för människor utifrån. Det kan handla om turism eller helt enkelt om avkoppling. Bergens lockelse ligger i hög grad i deras naturliga egenskaper. Denna funktion måste dock underhållas och få stöd för att utbudet skall kunna anpassa sig till kraven i efterfrågan.

— Produktion och lagring av naturliga resurser: Även om alla naturresurser är kopplade till lokalområdet, finns det vissa områden som i högre grad än andra har som uppgift att producera och lagra dessa resurser. Detta är fallet i fråga om t.ex. luften i förhållande till skogen och vattnet i förhållande till bergen. Dessa utgör de två viktigaste naturresurserna med tanke på det konsumtionsbehov de täcker, samtidigt som man inte får glömma den biologiska mångfalden.

5. Att anta en europeisk politik för bergsområden som kan föregå med gott exempel

5.1. Utöver föreliggande analys och de principer som vuxit fram ur denna med målet att förfäktas och ringa in en specifik EU-politik för bergsregioner, måste man även ta fram en rad åtgärder som skall vidtas med utgångspunkt i gällande gemenskapsrätt med syftet att uppnå detta mål.

5.2. Att anta en gemensam syn på bergsregioner

5.2.1. Det är för det första nödvändigt att anta en gemensam syn på bergsregioner genom att erkänna dessa områdens särdrag i fördragen. Detta är redan fallet i fråga om öar och perifera regioner (artikel 158 samt Amsterdamkonferensens 30:e deklARATION). Denna erkänsla är motiverad genom de handikapp och problem som sammanhänger med bergsområden och kan ta sig uttryck i att dessa regioner tillerkänns rätt till solidaritet, särprägel och experimentverksamhet.

5.2.2. EU bör för övrigt anamma andan och innehållet i utkastet till Europarådets bergskonvention, vilket även har påpekats av Regionkommittén. I synnerhet med tanke på utvidgningen bör EU uppmana berörda medlemsstater och kandidatländer att göra likadant i syfte att göra den nationella politiken för bergsområden i olika länder mer överensstämmande.

5.3. Att genomföra en strategi via tre handlingslinjer

5.3.1. Kompensation för ofrånkomliga handikapp

Med utgångspunkt i att vissa geofysiska handikapp i bergsområden är permanenta och inte går att förändra, är det av största vikt att föra en politik som kompenserar detta handikapp. Detta ger vid handen att ICHN-systemet borde permanentas i fråga om bergsjordbruk. Med hänsyn till detta, och särskilt till de internationella handelsförhandlingarna inom Världshandelsorganisationen (WHO), är det viktigt att produktionen inte kopplas till gemenskapsstöden – i annat fall kan bergsjordbruket bli offer för åtaganden om produktionsminskning som överenskomms vid de internationella handelsförhandlingarna.

5.3.1.1. När man vidare tar i beaktande att de hinder och extrakostnader som beror på höjd, sluttningsgrad och klimat även kan påverka andra verksamhetsformer negativt, kunde det vara intressant att överväga en eventuell utvidgning av detta system eller införandet av ett liknande system för bergsområden i fall då verksamheten är viktig även för områdenas livskraft och underhåll.

5.3.2. Aktiv minskning av missgynnande faktorer

Det är dock lika viktigt att eftersträva en minskning av missgynnande faktorer i bergsområden, där detta låter sig göras på ett avgörande sätt, t.ex. genom att bygga ut effektiv infrastruktur i isolerade områden. Man bör även lyfta fram en annan åtgärd som bör vidtas snarast, nämligen att bygga ut nätverk för ny informations- och kommunikationsteknik, vilket framöver kommer att vara en avgörande faktor för bergsområdenas konkurrenskraft.

5.3.2.1. Med utgångspunkt i detta har statliga stöd till regionerna en uppgift att fylla, särskilt när det gäller det synnerligen stora antalet små och medelstora företag i bergsregionerna som är ett grundläggande inslag i bergsområdenas ekonomi. Verksamhetsmiljön för dessa är synnerligen missgynnad i jämförelse med andra slag av regioner – inte bara avseende geofysiska faktorer, utan även tekniska. Därmed är det nödvändigt att EU erkänner bergsområdenas särställning för att denna typ av statliga stöd skall vara förenlig med gemenskapens konkurrensbestämmelser.

5.3.2.2. Ett annat viktigt mål är att göra bergsområdena säkra genom en anpassad politik för forskning om risker och förebyggande av naturkatastrofer. Därmed möjliggörs en utveckling av den lokala ekonomin utan hinder av sådana risker.

5.3.3. Värdesättning av bergsområdenas särdrag och fördelar

Åtgärder som vidtas för en målinriktad och positiv utveckling av bergsområdenas många fördelar är lika viktigt som kompensationsystem och åtgärder för att minska missgynnande faktorer. Det råder en positiv uppfattning om bergsregioner och om kvaliteten och särdragen i deras produkter och kunnande. Detta är en oerhört stor potential som bör utvecklas genom en strategi som gynnar tillväxt i området. Man kunde genast slå in på en sådan väg på följande sätt:

— Fastställa begreppet "bergsområde" på gemenskapsnivå som en giltig hänvisning för produkter som framställts och förpackats i bergsregioner: Vid sidan av ursprungsbezeichnung eller geografisk beteckning (SUB/SGB) kunde man använda beteckningar som hänvisar till produktens ursprungsort i bergsområdet (höjdens eller dalens namn) och därmed förstärka och främja den positiva uppfattningen om bergsområden.

- Gynna sammanhållningen i bergsområden genom att uppmuntra till samarbete mellan dessa regioner och skapa nätverk, t.ex. med stöd av programdel C inom de nuvarande Interreg-programmen.
 - Ta in en särskild bergsstrategi inom EU:s politik genom att göra ändringar där det behövs och anta särskilda program, t.ex. inom vart och ett av målen för strukturfonderna.
 - Underlätta verksamhetsförutsättningarna i bergsområden genom att beakta särdragen i dessa områdens ekonomi, bl.a.
 - genom att harmonisera och förenkla villkoren för utövande av flera yrken samtidigt,
 - genom att gynna utbyggnaden av närtjänster för företagen, och
 - genom att uppmuntra inrättandet och utvecklingen av små och medelstora företag och hantverk.
- 5.4. *Att göra bergspolitiken till en modell för hållbar och rättvis utveckling*
- 5.4.1. EU:s bergsregioner har kunnat uppvisa sin kapacitet att lyfta fram sina goda sidor i den mån de samtidigt har blivit

föremål för solidaritet som minskar de handikapp områdena lider av. I dagsläget krävs det ett erkännande av bergsområdena som stöder de grundläggande principerna och som ger dessa områden möjlighet att fullt ut definiera sig som regioner med särart och mångfald.

5.4.2. En reell gemenskapsstrategi – såväl lagstiftningsmässig som ekonomisk – bör alltså utarbetas för bergsområden i syfte att garantera dessa en relativ ekonomisk autonomi eftersom de inte kan förbli varaktigt dynamiska utan detta stöd.

5.4.3. Denna strategi bör därför främst inriktas på personer som är bosatta i bergsområden eftersom de utgör en nödvändig länk antingen som yrkesarbetande eller särskilda samhällsgrupper (kvinnor, unga, äldre personer). De åtgärder som vidtas i detta sammanhang bör göra dessa personer mer delaktiga, i synnerhet genom att lämplig information sprids ut som gör det möjligt för dem att ta till sig målsättningar och åtgärder.

5.4.4. I ett sammanhang där såväl ekonomiska frågor som miljöfrågor globaliseras, utgör bergsområdena en modell för hållbar och rättvis utveckling (som bidrar till en ekonomiskt sund förvaltning av områdena och deras resurser, och samtidigt tar hänsyn till lokalbefolkningens intressen). Det gäller inte bara att bevara och förfäktas denna modell, utan även att göra den allmänt bekant som referens för såväl andra regioner som internationellt.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (kodifierad version)"

(KOM(2002) 336 slutlig – 2002/0131 COD)

(2003/C 61/20)

Den 19 juli 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 137 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Ekonomiska och sociala kommittén har beslutat att utse Giacomina Cassina till huvudföredragande med uppgift att förbereda ett yttrande i ärendet.

Vid sin 393:e plenarsession den 18 september 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 68 röster för, inga emot och 1 nedlagd röst.

1. "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetstidens förläggning i vissa avseenden"⁽¹⁾ – är i själva verket den kodifierade versionen av direktiven 93/104/EG⁽²⁾ och 2000/34/EG⁽³⁾.

2. Kodifieringsförfarandet är ett svar på kravet att gemenskapens lagstiftningsinstrument skall tydliggöra gemenskapslagarna, vilket framförts sedan Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992.

3. Förenklingen och kodifieringen av texterna är inte något nytt problem. Redan i april 1987 uppdrog kommissionen genom ett eget beslut sina avdelningar att kodifiera lagstiftningen senast efter den tionde ändringen av de olika rättsakterna.

⁽¹⁾ KOM(2002) 336 slutlig.

⁽²⁾ "Rådets direktiv av den 23 november 1993 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden".

⁽³⁾ "Europaparlamentets och rådets direktiv av den 22 juni 2000 om ändring av rådets direktiv 93/104/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden för att täcka sektorer och verksamheter som inte omfattas av det direktivet".

Under förra året offentliggjorde kommissionen⁽⁴⁾ ett program som syftar till att påskynda kodifieringen av hela regelverket.

4. En kodifiering av lagtexterna är om möjligt på sin plats redan efter de första ändringarna i texterna. Vad gäller direktivet som detta yttrande rör är kodifieringen ett resultat av domstolens dom⁽⁵⁾ efter Förenade kungarikets besvär 1994, där den rättsliga grunden styrktes och artikel 5 ändrades.

5. En kodifiering får inte medföra några betydande ändringar. Efter att ha granskat förslaget anser kommittén att den berörda texten till fullo respekterar denna grundläggande princip eftersom den på ett rationellt sätt kombinerar texten i de i punkt 1 nämnda direktiven och gör denna tydligare. Texten innebär således inga problem.

5.1. Kommittén stöder därför förslaget i fråga och hoppas på ett snabbt godkännande av Europaparlamentet och rådet.

⁽⁴⁾ KOM(2001) 645 slutlig, 21.11.2001, "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Kodifiering av gemenskapens regelverk".

⁽⁵⁾ Dom den 18 november 1996 (mål C-84/94).

Bryssel den 18 september 2002.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om arbetsvillkor för personal som hyrs ut av bemanningsföretag"

(KOM(2002) 149 slutlig – 2002/0072 COD)

(2003/C 61/21)

Den 22 april 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 137 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 september 2002 (föredragande: An Le Nouail-Marlière).

Vid sin 393:e plenarsession den 17–18 september 2002 (sammanträdet den 19 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 83 röster för, 75 röster emot och 12 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Sedan början av 1980-talet har arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretagen intagit en allt viktigare plats på den europeiska arbetsmarknaden. Med anledning av detta antog rådet och parlamentet två resolutioner⁽¹⁾ där de underströk att gemenskapen måste ingripa för att begränsa personaluthyrningen och skapa trygghet för berörda arbetstagare. Under 1982 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv i frågan för de båda institutionerna. Detta ändrades 1984 men har inte antagits.

1.2. År 1990 föreslog kommissionen "grundläggande bestämmelser för att trygga ett minimum av samstämmighet mellan de olika 'atypiska' anställningsformerna: deltidarbete, visstidsarbete och uthyrning av arbetskraft"⁽²⁾.

1.3. Denna åtgärd ingick inom ramen för handlingsprogrammet knutet till Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande rättigheter för arbetstagare, där det angavs att dessa nya levnads- och arbetsvillkor skulle bli föremål för en "harmonisering i riktning mot de bästa villkoren".

1.4. Endast ett av förslagen gav resultat. Detta förslag avsåg visstidsanställda arbetstagare och syftade till att garantera dessa samma villkor avseende hälsa och säkerhet som arbetstagarna i kundföretaget genom antagandet av rådets direktiv 91/383/EEG av den 25 juni 1991.

1.5. Eftersom de ovan beskrivna initiativen inte gav något resultat i rådet, beslutade kommissionen att inleda förfarandet enligt artikel 3 i det avtal om socialpolitik som är fogat till protokoll nr 14 om socialpolitik i Fördraget om upprättandet

av Europeiska gemenskapen (nya artiklarna 137 och 138 i EG-fördraget – dialog med arbetsmarknadens parter). Två överenskommelser om deltidarbete och visstidsanställning, som slöts mellan de tre organisationerna Unice, CEEP och EFS⁽³⁾ har genomförts genom rådets direktiv 97/81/EEG av den 15 december 1997 och 1999/70/EG av den 28 juni 1999. I det sistnämnda direktivet framhävs principen om icke-diskriminering av arbetstagarna med hänsyn till anställningsavtalet.

1.6. I maj 2000 beslutade arbetsmarknadens parter att på nytt inleda förhandlingar om den tredje delen av kommissionens initiativ om "atypiskt" arbete, flexibel arbetstid och trygghet för arbetstagarna, denna gång avseende inhyrd arbetskraft. Den 21 maj 2001 kom de emellertid fram till att ingen överenskommelse kunde nås.

1.7. Parterna kunde inte enas om vilka uppgifter som bör jämföras i syfte att utröna om det föreligger en likabehandling mellan en inhyrd arbetstagare och en fast anställd referensarbetstagare inom kundföretaget, inklusive arbets- och lönevillkor, och mellan uthyrd arbetskraft inom ett och samma bemanningsföretag.

1.8. Efter tio månader återtog kommissionen sin initiativrätt i ärendet och presenterade förslaget till direktiv⁽⁴⁾. EESK hänvisar till två rapporter som klarlägger de särskilda aspekterna på arbets-, anställnings-, hälso- och säkerhetsvillkoren⁽⁵⁾ för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

(1) EGT C 2, 4.1.1980, s. 1 och EGT C 260, 12.10.1981, s. 54.

(2) Tre förslag till rådets direktiv om atypiskt arbete: KOM(90) 228 slutlig av den 29.6.1990, EGT C 224, 8.9.1990, s. 8.

(3) Unice: Europeisk industri- och arbetsgivarorganisationen. CEEP: Europeiskt centrum för offentliga företag. EFS: Europeiska fackliga samorganisationen.

(4) Motivering, kapitel III, stycke 1 b.

(5) "Temporary agency work in the European Union"/Donald Storrie, Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkoren, samt "Nya avtalsförhållanden och konsekvenserna för arbetsmiljön"/Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkoren.

1.9. Uthyrning av arbetskraft kännetecknas främst av en diversitet på det strukturella och sociala planet, förutom det faktum att det råder olika rättsliga förhållanden i de olika medlemsstaterna, vilket både arbetsmarknadens parter och kommissionen är medvetna om. I vissa länder, där tjänstesektorn intar en dominerande ställning i den nationella ekonomin, utgörs de arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag främst av anställda och tjänstemän inom tjänstesektorn, och dessa kan utgöra merparten av antalet arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. I andra länder, där utvecklingen inom industrin och jordbruket huvudsakligen sker inom sektorer som utnyttjar "förstärkningspersonal", har däremot utnyttjandet av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, samt villkoren för detta utnyttjande, en annan struktur. Här ingår naturligtvis även ersättning av frånvarande arbetskraft (sjukdom, barnledighet, semester), men detta utgör inte längre det mest frekventa inslaget. Skälet till att anlita ersättare har sedan 1980-talet varit alltifrån en reglering av det säsongsbetonade arbetet inom vissa jordbruks- och livsmedelssektorer samt bland de stora detaljisterna till en allmän tillämpning av "just-in-time-produktion" och en ökad "flexibilisering" av arbetsvillkoren inom vissa sektorer. EESK tar i sina rekommendationer särskild hänsyn till dessa olika förutsättningar och bortser inte heller ifrån målen om "full sysselsättning", som Europeiska rådet i Lissabon satt upp.

1.10. EESK skulle även vilja tillägga att de stora bemanningsföretagen på den europeiska "marknaden" utgörs av schweiziska och amerikanska holdingbolag, därefter av nederländska, brittiska, belgiska och franska (1).

1.11. Uthyrningen av arbetskraft berör, beroende på land och källa, 2–10 % av arbetstagarna och 30–50 % av de arbetstagare som just gjort sitt inträde på arbetsmarknaden (under 25 år).

2. Innehåll i förslaget till direktiv – Ingress och de tre kapitlen om allmänna bestämmelser, arbets- och anställningsvillkor samt slutbestämmelser

2.1. Förslagets tillämpningsområde omfattar å ena sidan "ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande mellan ett bemanningsföretag", betecknat arbetsgivare, och å andra sidan "en arbetstagare som ställts till förfogande för arbete för och under överinseende av ett kundföretag" och "offentliga och privata företag som bedriver ekonomisk verksamhet". Förslaget behöver inte tillämpas på "avtal som slutits inom ramen för särskilda offentliga program för yrkesinriktad utbildning, arbetslivsintegrering och omskolning eller sådana program som stöds av offentliga myndigheter".

2.2. I kapitel I, artikel 2 anges direktivets syfte: att förbättra arbetsvillkoren genom att garantera att principen om icke-diskriminering tillämpas på arbetstagare som hyrs ut av

bemanningsföretag och fastställa en ram för anlitandet av denna arbetskraft för att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. I artikel 3 ges definitioner, och i artikel 4 ryms bestämmelser för en översyn av de befintliga förbuden och restriktionerna i medlemsstaterna.

2.3. Kapitel II, artikel 5 rymmer en princip om icke-diskriminering och likabehandling, fyra undantag samt tillämpningsbestämmelser.

2.4. I artikel 6 föreskrivs att en arbetstagare som hyrs ut av ett bemanningsföretag har rätt att tillträda en ledig fast tjänst i kundföretaget och att all slags ersättning från arbetstagaren är förbjuden. Vidare föreskrivs att personal som hyrs ut av bemanningsföretag skall ha tillgång till kundföretagets sociala service och att tillgången till utbildning i bemanningsföretagen för de arbetstagare som hyrs ut skall fastställas av medlemsstaterna eller av arbetsmarknadens parter.

2.5. I artikel 7 föreskrivs att arbetstagare som hyrs ut bör vara representerade i bemanningsföretaget och skall räknas med vid beräkningen av trösklar i kundföretaget. I artikel 8 ses föreskrifter om att arbetstagarrepresentanterna i kundföretagets organ för arbetstagarrepresentation skall informeras om företagets anlitande av arbetskraft från bemanningsföretag.

2.6. Kapitel III rymmer slutbestämmelserna, kallade minimikrav (artikel 9), rörande bibehållande av de förmånligare bestämmelser som redan finns inom medlemsstaterna, tillåtna förbättringar och ändringar via kollektivavtal eller överenskommelser, och iakttagande av den allmänna skyddsnivån för arbetstagarna på de områden som omfattas av direktivet.

2.7. Artiklarna 10, 11, 12 och 13, slutligen, innehåller de sedvanliga bestämmelserna.

3. Allmänna kommentarer

3.1. På internationell nivå antogs ILO-konvention C 181 från 1997 om privat arbetsförmedling den 9 juni 1997. Den har ratificerats av Spanien, Finland, Italien, Nederländerna och (den 23 mars 2002) av Portugal. Bland kandidatländerna har Tjeckien också ratificerat konventionen. Konventionen syftar till att skydda de arbetstagare som anlitar privata arbetsförmedlingar, samtidigt som förbudet för privata arbetsförmedlingar tas bort, och den anger vilka typer av åtgärder som medlemsstaterna bör vidta för att garantera ett lämpligt skydd för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. Kommittén anmodar de medlemsstater som ännu inte ratificerat konventionen att göra det.

(1) "Travail temporaire, diagnostic et prévisions 2002", Institut Xerfi (Frankrike).

3.2. På EU-nivå kan man påminna om likabehandlingsprincipen för arbetstagare, bl.a. de olika direktiv och beslut som rör förbud mot diskriminering på grund av kön, nationalitet, etniskt ursprung, tillhörighet till viss samhällsgrupp, politiska åsikter, religion eller övertygelse, funktionshinder, hälsa, ålder eller sexuell läggning⁽¹⁾. Denna lagstiftning är ett tecken på den omfattande tillnärmning som EU genomför på området.

3.3. Man kan också påminna om Europarådets sociala stadga (reviderad), EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna samt ILO:s grundläggande konventioner, som ratificerats av alla medlemsstater⁽²⁾ och som garanterar fackföreningsfriheten och likabehandling i arbetslivet för alla arbetstagare.

4. Allmänna bestämmelser

4.1. Direktivets titel

För att få en bättre överensstämmelse mellan direktivets titel och innehåll föreslår kommittén lydelsen "om arbets- och anställningsvillkor för personal som hyrs ut av bemanningsföretag".

4.2. Tillämpningsområde

4.2.1. Artikel 1.1

Kommittén understryker att det bara är anställningsavtal som faller inom tillämpningsområdet för förslaget. Affärsmässiga avtal mellan bemanningsföretag och kundföretag täcks inte. Kommittén anser ändå att bestämmelserna i avtal om villkoren för tillhandahållandet av arbetstagare inte bör strida mot bestämmelserna i föreliggande direktiv. Detta bör tydligt anges, antingen som ett undantag i fråga om tillämpningsområdet eller i slutbestämmelserna, för att det inte skall uppstå konflikt mellan bestämmelser i nationell lagstiftning när direktivet införlivas.

(1) Rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av allmänna ramar för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16–22). Direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av enskilda personer oavsett ras eller etniskt ursprung (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22–26). Rådets beslut om gemenskapens handlingsprogram för att bekämpa diskriminering (2001–2006) (EGT L 303, 2.12.2000, s. 23–28).

(2) Särskilt konventionerna C 87, C 98, och C 111 och C 135.

4.2.2. Artikel 1.2

Kommittén påminner om att vissa offentliga förvaltningar enligt nationell lagstiftning inte kan rekrytera arbetstagare från bemanningsföretag och föreslår att de offentliga "företagen" särskiljs från offentliga "förvaltningar", i enlighet med situationen i de olika länderna.

4.2.3. Artikel 1.3

Kommittén föreslår en ändring i texten: "efter samråd med arbetsmarknadens parter" bör ersättas av "när det finns överenskommelser med arbetsmarknadens parter".

4.3. Syfte (artikel 2)

Med tanke på att artikel 2.1 rör mänskliga aspekter, medan artikel 2.2 rör ekonomiska aspekter på arbetsmarknaden, stöder kommittén likabehandlingsprincipen ("icke-diskriminering" mellan arbetstagare), som återfinns i ingressen och behandlas i direktivförslagets artikel 5. ESK vill dock tillägga att ett annat mål borde vara att förbättra normerna och det sociala skyddet för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen.

4.4. Definitioner (artikel 3)

4.4.1. "Jämförbara arbetstagare"

Den tjänstgöringstid som nämns här innebär tjänstgöringstid i kundföretaget. För att undvika diskriminering borde man också räkna med den tjänstgöringstid som den inhyrda arbetstagaren har i sitt yrke. Dessutom borde kvalifikationer och färdigheter inräknas eftersom det är med utgångspunkt från intyg över utförda arbeten som bemanningsföretaget bestämmer vem som skall rekryteras. I vissa medlemsstater finns nationell lagstiftning eller överenskommelser om hur man definierar motsvarande kvalifikationer (efter provanställning) för en arbetstagare som utför samma arbetsuppgifter. Dessa bestämmelser tar dock inte hänsyn till den inhyrda arbetstagarens tjänstgöringstid i yrket eller inom yrkesområdet, vilket innebär en grundläggande ojämlikhet i behandlingen av personal som hyrs ut av bemanningsföretag. Detta bör kunna korrigeras av arbetsmarknadens parter och medlemsstaterna om direktivförslaget föreskriver detta.

4.4.2. "Grundläggande arbets- och anställningsvillkor"

Kommittén konstaterar att de grundläggande arbets- och anställningsvillkoren inbegriper lönen (artikel 3 dii). Även om det grundläggande sociala skyddet och pensionsrätten enligt EG-fördragets artikel 137 faller inom medlemsstaternas befogenheter, understryker kommittén att dessa rättigheter för arbetstagare i bemanningsföretag tillhör de grundläggande arbets- och anställningsvillkoren när det gäller att få tillgång till rättigheterna och den arbetstid som är nödvändig för att komma i åtnjutande av rättigheterna och när det gäller att återkomma till en yrkeskarriär som ger tillgång till rättigheterna⁽¹⁾. Medlemsstaterna bör, precis som när det gällde direktivet om visstidsanställning, uppmuntras att vidta kompletterande åtgärder för att anpassa de sociala systemen till denna typ av arbete för att likabehandling skall kunna uppnås. Den största delen av diskrimineringen berör nämligen dessa beståndsdelar (trösklar och villkor för tillgång till arbetslöshetsersättning, sociala förmåner).

4.5. Översyn av förbud eller begränsningar (artikel 4)

4.5.1. Bestämmelserna i EG-fördraget (artikel 137.6) tillåter inte att direktivet innehåller ett formellt förbud för användning av personal från bemanningsföretag för att ersätta arbetstagare som deltar i en kollektiv konflikt (i synnerhet strejker), men kommittén vill ändå påpeka att det finns ett frivilligt åtagande från företagets sida att inte avdela personal från bemanningsföretag för att ersätta arbetstagare som deltar i en kollektiv stridsåtgärd⁽²⁾ och att man i vissa medlemsstater har infört detta förbud i den nationella lagstiftningen. Detta åtagande borde göras till regel, både för bemanningsföretag och för kundföretag.

Direktivet bör därför innehålla åtminstone en artikel som säkerställer att den nationella strejkrätten iakttas. Denna skulle till exempel kunna föreskriva en möjlighet för medlemsstaterna och/eller arbetsmarknadens parter att komma överens om bestämmelser som förhindrar att företag i en strejksituation sätter in personal från bemanningsföretag.

4.5.2. ESK konstaterar att direktivförslaget är vagt när det gäller de begränsningar som finns och som enligt artikel 4 regelbundet skall ses över. Sådana begränsningar skall inte bara kunna avlägsnas utan också införas, om särskilda förhållanden gör det nödvändigt i vissa ekonomiska sektorer. Utvecklingen av ny teknik, hälsa och allmän säkerhet⁽³⁾ samt det aktuella kunskapsläget på bioteknikområdet gör

det omöjligt att utesluta att det eventuellt kommer att bli nödvändigt att införa nya begränsningar som har visat sig nödvändiga mellan översynerna. Detta kan t.ex. gälla hanteringen av sjukhusavfall och hoten i samband med bakteriologisk nedsmutsning. Kommittén påminner om att bestämmelser om att införa eller avlägsna begränsningar också bör respektera rådets direktiv 91/383/EEG⁽⁴⁾, särskilt när det gäller joniserande strålning.

5. Arbets- och anställningsvillkor

5.1. Principen om icke-diskriminering (artikel 5)

5.1.1. Kommittén stöder principen om icke-diskriminering, som är ett uttryck för respekt för de grundläggande mänskliga rättigheterna.

Kommittén erkänner vikten av att denna allmänna princip fastställs om man vill uppnå bättre skydd för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, och beklagar därför de undantag som anges i artikel 5, vilka upphäver denna princip.

5.1.2. När det gäller problemet med arbetstagare som hyrs ut av ett bemanningsföretag i ett land för arbete i ett annat land än det land vars lagar reglerar kontraktet, bör arbets- och anställningsvillkoren regleras av bestämmelserna i den medlemsstat där arbetet utförs, utom om bestämmelserna i kontraktstaten är mer fördelaktiga.

5.1.3. Direktivet om utstationering⁽⁵⁾ gäller för anställda från tredje land som är utstationerade inom ramen för tillhandahållande av tjänster över gränserna och deras möjlighet att tas i anspråk i en medlemsstat av ett företag som har säte i ett annat medlemsland.

5.1.4. Kommittén beklagar att den konsekvensanalys som bifogats direktivförslaget inte gör en fördjupad granskning av vilka effekter arbetstagare från bemanningsföretag som arbetar över nationsgränserna får för den nationella arbetsmarknaden (t.ex. i St-Nazaire i Frankrike, Berlin i Tyskland eller Trieste i Italien) eller den regionala arbetsmarknaden (gränsöverskridande regioner).

5.1.5. Det är viktigt att den stora spridningen av arbetstagare från bemanningsföretag inte leder till att man anser att deras deltagande i den sociala dialogen är helt oberoende av andra arbetstagarers deltagande.

(1) CES 686/2002 av den 29 maj 2002: "Möjliga alternativ för pensionsreformen".

(2) Uppförandekodex utarbetad av bemanningsföretagens internationella förbund (CIETT).

(3) CES 843/2002, 17 juli 2002: "Kontroll av slutna radioaktiva strålkällor med hög aktivitet". CES 1495/2001, 29 november 2001: "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillträde till marknaden för hamntjänster" (EGT C 48, 21.2.2002).

(4) Rådets direktiv 91/383/EEG, EGT L 206 E, 29.7.1991, s. 19–21.

(5) Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 21.1.1997).

5.1.5.1. Kommittén föreslår att man tydligt anger att undantaget (art. 5.2) när det gäller personal som är knuten till ett bemanningsföretag genom ett avtal om tillsvidareanställning endast gäller lönen, och bara på villkor att den berörda arbetstagaren får ersättning mellan uppdrag i överensstämmelse med kollektivavtal och/eller lagstiftning.

5.1.5.2. Kommittén önskar att man tydligare än i den nuvarande skrivningen (art. 5.3) anger att den nationella praxis som är mest gynnsam och som är fastställd i lag eller genom kollektivavtal skall fortsätta att gälla. "Ett adekvat skydd" är inte en tillräcklig definition, och kommittén menar att det kanske behövs ett avgörande i EG-domstolen eller Europadomstolen för att fastställa innebörden, vilket skulle kunna innebära att arbetstagare och arbetsgivare måste vänta i flera år på utslaget. Kommittén anmodar kommissionen att tydligare ange hur punkten skall tolkas, med beaktande av artikel 9 i direktivförslaget. Om t.ex. "ett adekvat skydd" godtas av små fackföreningar, innebär det då att det är "tillräckligt skäl för att motivera en sänkning av den allmänna skyddsnivån för arbetstagarna på de områden som omfattas av detta direktiv"?

5.1.5.3. Kommittén stöder inte undantaget i artikel 5.4 i förslaget till direktiv, eftersom detta undantag medför att principen om icke-diskriminering de facto inte är tillämplig på majoriteten av den personal som hyrs ut av bemanningsföretag, och eftersom det införs en varaktighet som till sin natur är diskriminerande och som strider mot principen om icke-diskriminering.

5.1.6. Undantaget i artikel 5.2, "personal som är knuten till ett bemanningsföretag genom ett avtal om tillsvidareanställning", och undantaget i artikel 5.4, uppdrag "som inte överstiger sex veckor" skulle, när de väl ingår i gemenskapslagstiftningen, kunna införas i medlemsstaterna genom en revidering av lagstiftning eller kollektivavtal om man anser att dessa mindre gynnsamma gemenskapsbestämmelser utgör "ett adekvat skydd" (5.3).

5.1.7. Att det finns en stadga för personal som är knuten till ett bemanningsföretag genom ett avtal om tillsvidareanställning bör inte hindra sådan personal från att dra nytta av mer gynnsamma bestämmelser i kundföretagen.

5.1.8. Friheten att välja medel innebär att man överlämnar till medlemsstaterna att fastställa hur principen om icke-diskriminering skall genomföras, enligt artikel 5.6. Kommittén stöder detta.

5.2. Tillgång till fast anställning och arbete av god kvalitet (artikel 6)

5.2.1. Kommittén understryker vikten av att integrera arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag i företagets arbetskollektiv och anser att artikel 6.1 har en viktig roll att spela för att åstadkomma lika möjligheter och likabehandling av alla arbetstagare.

5.2.2. Kommittén stöder också artikel 6.2, som syftar till att undanröja hinder för kundföretag som vill anställa arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag efter det att uppdraget har avslutats, och därmed förhindra att arbetstagare hålls kvar i osäkra anställningsförhållanden (¹).

5.2.3. Kommittén anser att fortbildning av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag bör vara ett gemensamt åtagande för kundföretaget och bemanningsföretaget och genomföras enligt nationell praxis. Denna kan behöva förbättras av medlemsstaterna (offentligt ansvar) och av arbetsmarknadens parter (delat ansvar) (²).

5.3. Representation för personal som hyrs ut (artikel 7)

Kommittén vill understryka att representationen för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag bör respekteras och främjas med beaktande av den allmänna principen om respekt för organisationsrätten. Kommittén stöder därför artikel 7.

6. Slutbestämmelser

6.1. Minimikrav (artikel 9)

6.1.1. Det är viktigt att inte försvaga skyddet för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag i de länder där de skyddas på ett sätt som överensstämmer med de sociala normer som råder i medlemsstaterna, och där samstämmiga och balanserade system redan finns vid tiden för införandet av lagstiftningen.

6.2. Genomförande (artikel 11)

Kommittén föreslår en ny punkt 2 under artikel 11: "Medlemsstaterna skall rådfråga arbetsmarknadens parter innan de genomför förändringar i lagstiftning, bestämmelser eller förvaltning för att följa detta direktiv."

(¹) Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av ett program för gemenskapsåtgärder som skall uppmuntra medlemsstaterna att samarbeta för att motverka social utslagning (KOM(2000) 368 slutlig – 2000/0157 COD).

(²) EESK:s yttrande om "Memorandum om livslångt lärande", EGT C 311, 7.11.2001.

7. Avslutande kommentarer

7.1. Kommittén anser å ena sidan att den grundläggande principen om icke-diskriminering av jämförbara arbetstagare i kundföretaget löper risk att vattnas ur genom de undantag som fastställs i förslaget, bland annat i artikel 5.4, med negativa konsekvenser för de arbetstagare som utför uppgifter i kundföretaget under en period som är kortare än sex veckor. Kommittén fruktar att detta undantag kommer att användas i vissa länder för att beröva arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag det skydd som principen om icke-diskriminering ger jämförbara arbetstagare i kundföretaget. Kommittén anser att detta skydd är viktigt för rättsäkerheten för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och för att undvika en underminering av de normala systemen för arbets- och lönevillkor i kundföretaget.

7.2. Å andra sidan anser kommittén att principen om icke-diskriminering, en grundläggande princip i EU:s fördrag, inte får hotas. Detta skall säkerställas genom att man i direktivet valt begreppet "jämförbar arbetstagare i kundföretaget med

hänsyn till grundläggande anställningsvillkor" som referenspunkt. För att principen skall kunna genomföras i medlemsstaterna på bästa sätt med hänsyn till den rättsliga och sociala situationen i respektive land och till den tredelade struktur som är så kännetecknande för dessa arbetstagares situation, föreslår kommittén dock att man överlämnar till medlemsstaterna att välja hur principen skall förverkligas. På så vis undviker man ett referenssystem som innebär begränsningar i tolkningen eller undantag, och man respekterar nationell lagstiftning, konventioner och praxis.

7.3. Dessa två rekommendationer tar hänsyn till det mål om att förenkla gemenskapslagstiftningen som EU-institutionerna föreslår ⁽¹⁾ och som kommittén redan har behandlat i tre av sina yttranden ⁽²⁾.

(1) Meddelande från kommissionen och handlingsplan: En bättre och enklare lagstiftning (KOM(2002) 278 slutlig).

(2) Yttrande om "Förenklade bestämmelser på inre marknaden (OIM)" (EGT C 14, 16.1.2001). Yttrande om "Förenkling" (EGT C 48, 21.2.2002). Yttrande om kommissionens meddelande "En bättre och enklare lagstiftning" (EGT C 125, 27.5.2002).

Bryssel den 19 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag som fick minst en fjärdedel av rösterna avslogs under debatten:

(MOTYTTRANDE)

Ersätt hela yttrandet med följande text:

"Kommittén stöder principen om ett direktiv som behandlar bemanningsföretagens uthyrning av arbetskraft och som syftar både till att garantera rättssäkerheten för dessa arbetstagare och att utnyttja sysselsättningspotentialen inom denna sektor. Enligt kommitténs uppfattning är kommissionens förslag dock en dålig kompromiss.

Vi vill framhålla att vi inte ifrågasätter grundprincipen om icke-diskriminering. Vi anser dock att denna princip inte kan genomföras på ett fullgott sätt annat än om medlemsstaterna får ansvar och möjlighet att välja om de vill tillämpa principen i förhållande till en jämförbar arbetstagare i kundföretaget eller en jämförbar arbetstagare i bemanningsföretaget. Den metod som föreslås i kommissionens förslag innebär att jämförelsen med en jämförbar arbetstagare i kundföretaget blir den enda referensen, eftersom alla andra möjligheter blir undantag och tolkningsmöjligheterna därmed begränsas.

Den lösning som kommittén förespråkar har sin grund i att rättsläget i medlemsstaterna skiljer sig åt. Det som är utmärkande för arbetskraftsuthyrning är att den berör tre parter. Medan de tidsbegränsade kontrakt som nämns är jämställda tvåpartsrelationer, innebär arbetskraftsuthyrning en relation mellan den arbetstagare som hyrs ut, bemanningsföretaget och kundföretaget. Medlemsstaterna har angripit denna fråga med hjälp av olika juridiska alternativ. Följaktligen anser vi att medlemsstaterna bör få frihet att på ett självständigt sätt tillämpa principen om icke-diskriminering, som vi på inget sätt motsätter oss. Dessutom överensstämmer vår uppfattning helt och hållet med subsidiaritetsprincipen.

Ett av kommissionens argument för sitt förslag är att sysselsättningen kommer att främjas, men kommittén befarar att lösningar som påbjuds uppifrån i stället kan fungera hämmande. Vi vill även påpeka att förslagets pedantiska karaktär kan ge upphov till nya administrativa uppgifter som i första hand skulle bli betungande för de små och medelstora företagen inom sektorn."

Resultat av omröstningen

För: 82; emot: 90; nedlagda: 6.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar och om ändring av rådets direktiv 95/18/EG om tillstånd för järnvägsföretag och direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg”,

(KOM(2002) 21 slutlig – 2002/0022 (COD))

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/48/EG och direktiv 2001/16/EG avseende driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet”,

(KOM(2002) 22 slutlig – 2002/0023 (COD))

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå”, och

(KOM(2002) 23 slutlig – 2002/0024 (COD))

- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar”

(KOM(2002) 25 slutlig – 2002/0025 (COD))⁽¹⁾

(2003/C 61/22)

Den 22 februari 2002 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 71.1 och 156 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

TEN-sektionen, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 september 2002. Föredragande var Joseph Konz.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 19 september) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 8 röster emot och 12 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Europaparlamentet hade redan i sin resolution till vitboken ”En strategi för vitalisering av gemenskapens järnvägar” av den 13 januari 1998 förespråkade att särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt järnvägen som ett prioriterat transportmedel och åt en stegvis liberalisering av tillträdet till europeisk järnvägsinfrastruktur, under förutsättning att sociala stödåtgärder vidtogs.

1.2. Europeiska rådet i sin tur hade i Stockholm och Göteborg satt upp som prioriterat mål att fortsätta arbetet med reformen av den europeiska järnvägssektorn genom att utarbeta ett 2:a åtgärds paket till slutet av 2001.

1.3. I kommissionens vitbok av den 12 september 2002⁽²⁾ fastställdes inriktningen. I den strategi som kommissionen föreslagit för att återställa jämvikten mellan transportmedlen spelar vitaliseringen av järnvägssektorn en stor roll.

1.4. För kommissionen sker förändringarna av det som står på spel inte tillräckligt fort, trots många positiva erfarenheter, nya initiativ på marknaden och omstrukturering av de gamla och väletablerade järnvägsföretagen i flera medlemsstater. Kommissionen påminner om att järnvägens andel av godstrafiken på land sjunkit från 35 % år 1970 till 14 %.

⁽¹⁾ ”2:a järnvägspaketet” som kommissionen lagt fram för beslut omfattar dessutom:

- a) Ett meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet med titel ”Mot ett integrerat europeiskt järnvägsområde” (KOM (2002) 18 slutlig).
- b) Kommissionens rekommendation till rådets beslut om att bemyndiga kommissionen att föra förhandlingar om villkoren för gemenskapens anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) (KOM (2002) 24 slutlig), som EESK beaktat i sitt yttrande med anledning av dess stora betydelse.

⁽²⁾ KOM (2001) 370 slutlig.

1.5. En förutsättning för ytterligare initiativ är att det 1:a järnvägspaketet, även kallat infrastrukturpaketet, införlivas i nationell lagstiftning (senast den 15 mars 2003), inbegripet direktiv 2001/12, 13 och 14/EG⁽¹⁾. I dessa direktiv klargörs den roll och det ansvar som olika aktörer inom järnvägssektorn har:

- a) Järnvägsföretagen har ansvaret för person- och godstransporter med tåg.
- b) Förvaltarna av järnvägsinfrastruktur ansvarar för att bygga upp och underhålla infrastruktur, att garantera tågtrafiken största möjliga säkerhet samt att garantera att tillträde till järnvägsinfrastruktur ges på klara, icke-diskriminerande och lämpliga villkor till a.
- c) Kontrollorganen har ansvaret att genom skiljedom avgöra potentiella konflikter mellan a och b.

Förhållandet mellan dessa tre aktörer bör ingå i en struktur som tryggar insynen i den information som ställts till operatörernas förfogande, den juridiska säkerheten vid avtalsförbindelser och opartiskhet i följande grundläggande funktioner:

- a) Beviljande av tillstånd för järnvägsföretag.
- b) Tilldelning av infrastrukturkapacitet.
- c) Uttag av infrastrukturavgifter.

1.6. Direktiv 2001/16/EG⁽²⁾ om driftskompatibilitet hos det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg skall integreras i denna rättsliga ram.

1.7. Enligt kommissionen måste man snabbt ta itu med problemen inom järnvägssektorn, "som fortfarande lider av alltför mycket ålderdomlig konservatism och protektionism" (den gränsöverskridande järnvägstrafiken sköts fortfarande huvudsakligen enligt gammal modell, av nationella operatörer som lämnar över tåg och ansvar vid gränserna), med målet att skapa "ett integrerat europeiskt järnvägsområde".

1.8. För att så snabbt som möjligt uppnå detta mål och för att driva igenom principen om fri rörlighet för tjänster, föreslår kommissionen att alla järnvägsföretag som är etablerade och har tillstånd inom EU skall beviljas tillträde till järnvägsnät i alla medlemsstater. Detta skall gälla både nationella (dvs. reguljära inrikes transporttjänster som tillhandahålls av ett utländskt järnvägsföretag, inbegripet möjligheterna till cabotage: tillfälliga inrikes transporttjänster som tillhandahålls i anslutning till internationella transporttjänster) och internationella godstransporttjänster på järnväg.

1.9. Som en förutsättning för detta skall kommissionen skapa förutsättningar för att:

- a) Säkerhetsprestanda för europeiska järnvägstransporter bibehålls eftersom standarden i allmänhet är mycket bra, i synnerhet i jämförelse med huvudkonkurrenten, vägtransporter.
- b) Driftskompatibiliteten förbättras snabbare eftersom den otillräckliga driftskompatibiliteten hos det europeiska järnvägsnätet är ett av de största hindren för järnvägstjänster på europeisk nivå, utöver flaskhalsarna i infrastrukturen.
- c) Ett integrerat europeiskt järnvägsområde bildas.

1.10. I detta syfte lade kommissionen fram fem förslag för rådet och Europaparlamentet i form av lagstiftningsåtgärder. De fem åtgärderna utgör en helhet och har presenterats för de rättsliga insatserna som 2:a järnvägspaketet. I och med detta kommer brister i rättsliga och tekniska grunder att avlägsnas.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Tio månader efter det att det 1:a järnvägspaketet, "infrastrukturpaketet", trädde i kraft lägger kommissionen fram ett 2:a åtgärds paket.

2.2. I meddelandet "Mot ett integrerat europeiskt järnvägsområde"⁽³⁾ som följer med de juridiska texterna, nämner kommissionen tre nödvändiga frågor för vitaliseringen av järnvägssektorn:

- a) Rättvisa priser för alla transportmedel för utnyttjande av infrastrukturen.
- b) Utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet, med tonvikt på spårtrafik, och avlägsnande av flaskhalsar i det europeiska järnvägsnätet.
- c) Komplettering av lagstiftningen.

2.3. EESK betonar dessutom att enhetligare sociala bestämmelser och arbetsvillkor är en förutsättning för en rättvis konkurrens mellan järnvägstransporter, vägtransporter och transporter på de inre vattenvägarna.

Även om antagandet av direktiven 2000/34/EG och 2002/15/EG (som senast 1 augusti 2003 respektive 23 mars 2005 skall ha införlivats i nationell rätt) skulle leda till vissa framsteg kommer dock allt för långa arbetstider och otillräckliga vilopausar fortfarande att höra till vardagen för dem som kör långa väg- eller sjötransporter.

(1) EGT L 75, 15.3.2001, s. 1, 26 och 51 – ESK:s yttrande, EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

(2) EGT L 110, 20.4.2001, s. 1 ESK:s yttrande, EGT C 204, 18.7.2000, s. 13.

(3) KOM(2002) 18 slutlig.

EESK anser dessutom att efterlevnaden av bestämmelserna gällande arbetsvillkor och sociala villkor skall främjas och harmoniseras med hjälp av kontroller och sanktioner.

Redan i ett yttrande på eget initiativ av den 25 februari 1987 ⁽¹⁾ förde kommittén fram kravet på en harmonisering av vissa sociala bestämmelser rörande arbetstidsregleringen för olika transportsätt.

2.4. Det 2:a järnvägspaketet som kommissionen nu lägger fram rör enbart den tredje frågan, "kompletteringen av lagstiftningen". I kommissionens meddelande talar man redan om ett förslag till ett tredje paket.

2.5. Det 2:a paketet innehåller enligt kommissionen en rad absolut nödvändiga åtgärder för marknadsöppningen för internationella spårbundna godstransporter som fastställdes om i det 1:a paketet, "infrastrukturpaketet".

Den viktigaste åtgärden av de som föreslagits, dvs. direktivet om säkerhet på gemenskapens järnvägar, gäller upprätthållandet av en hög säkerhetsnivå inom järnvägssektorn.

2.6. Det står i alla fall klart att en europeisk inre marknad för järnvägar förblir ett teoretiskt koncept så länge driftskompatibiliteten hos det europeiska järnvägsnätet inte förverkligas. Vi välkomnar att hänsyn tas till personalens kompetens, säkerhet, hygien och hälsoskydd för de sysselsatta inom sektorn, samt till samrådet med arbetsmarknadens parter, i och med anpassningen av direktivet för höghastighetståg (direktiv 96/48/EG) ⁽²⁾ till direktivet om driftskompatibiliteten hos det konventionella järnvägsnätet (direktiv 2001/16/EG). Man erkänner också att driftskompatibiliteten inte bara rör det tekniska systemet, utan också personalen som arbetar inom och med systemet. Definitionen av nödvändig kompetens är därmed bara en fråga om samordning av personalresurser. Detta tillvägagångssätt stämmer helt överens med den process som inleddes vid Europeiska rådet i Lissabon vad beträffar en omfattande medverkan från de europeiska arbetsmarknadsparternas sida på alla nivåer.

2.7. En europeisk järnvägsbyrå är ett effektivt instrument med uppgift att ansvara både för säkerhet och driftskompatibilitet inom järnvägssektorn. Byrån får dock inte leda till en ny byråkrati som bygger upp hinder snarare än att utgöra ett stöd. Den är bara effektiv om hänsyn tas till samtliga aktörer.

2.8. I och med den nya ändring som nu föreslagits vad gäller förordning 91/440/EEG ⁽³⁾, väcks dock frågan om betydelsen av att skynda på marknadsöppningen för godstrans-

porter på det europeiska järnvägsnätet. Från och med den 15 mars 2003 kommer det transeuropeiska järnvägsnätet för godstransporter (TERFN) att vara öppet för internationella godstransporter. Detta nät omfattar de viktigaste internationella järnvägsförbindelserna, inklusive tillfartsleder till hamnar. Därmed kommer ca 80 % av EU:s hela järnvägsnät (50 000 km) att öppnas för trafik under de närmaste sex månaderna.

Från och med den 15 mars 2008 kommer ett fritt och icke-diskriminerande tillträde till samtliga europeiska järnvägsnät att vara ett faktum.

2.9. Marknadsöppningen som man beslutade om i samband med "infrastrukturpaketet" är resultatet av en mödosam kompromiss mellan rådet och Europaparlamentet. Redan inom ramen för dessa diskussioner klargjordes att flaskhalsar och ett stort investeringsbehov för att skapa en teknisk driftskompatibilitet utgör verkliga hinder. Man var också medveten om att ytterligare åtgärder för järnvägens säkerhet och för samordning av personalresurser måste vidtas.

2.10. Med anledning av detta anser EESK att man i nuläget borde samla erfarenheter av att genomföra de liberaliseringsåtgärder som man beslutat att vidta. Dessa åtgärder trädde i kraft först den 15 mars 2001 och måste införlivas i nationell rätt i medlemsstaterna senast den 15 mars 2003. Förslagen som nu lagts fram av kommissionen i "direktivet om säkerhet på gemenskapens järnvägar" ⁽⁴⁾, kräver att man lägger till en rad nya befogenheter och ansvarsområden, samt omgående inrättar nya fungerande behöriga myndigheter.

2.11. Ytterligare förutsättningar för en liberaliserad inre järnvägsmarknad som nämns i kommissionens meddelande är att skapa och i praktiken genomföra rättvisa priser för alla trafikslag för utnyttjande av infrastrukturen, att bygga ut det transeuropeiska transportnätet med särskild tonvikt på spårbunden trafik, att avlägsna flaskhalsarna i det europeiska järnvägsnätet samt att komplettera den rättsliga ramen. I och med "infrastrukturpaketet" fattades omfattande beslut som järnvägsföretagen och deras anställda för närvarande måste anpassa sig till.

3. Kommentarer till enskilda punkter i lagtexterna

3.1. Marknadstillträde – ändring av direktiv 91/440/EEG ⁽⁵⁾

3.1.1. Den nya ändringen av direktiv 91/440/EEG som föreslagits innehåller framför allt ett påskyndande av liberaliseringsprocessen vad gäller den internationella godstrafiken på järnväg.

⁽¹⁾ Initiativytrande "Lägesrapport och framtidsutsikter för politik för järnvägstransport i EG", EGT C 105, 21.4.1997, s. 13.

⁽²⁾ EGT L 235, 17.9.1996, s. 6, ESK:s yttrande EGT C 397, 31.12.1994, s. 8.

⁽³⁾ EGT L 237, 24.8.1991, s. 25 ESK:s yttrande, EGT C 225, 10.9.1990, s. 27.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 21 slutlig.

⁽⁵⁾ KOM(2002) 25 slutlig.

3.1.2. Det 1:a järnvägspaketet (infrastrukturpaketet) kräver tillsammans med det 2:a järnvägspaketet att man inrättar en rad behöriga myndigheter och nya ansvarsområden (se punkt 20.1 i förslaget till direktiv om säkerhet) i ett stort antal medlemsstater:

- Lagstiftningsorgan (direktiv 2001/14/EG).
- Avgiftsorgan (direktiv 2001/14/EG).
- Tilldelningsorgan (direktiv 2001/14/EG).
- Anmälda organ (direktiv 96/48/EG och direktiv 2001/16/EG).
- Säkerhetsorgan (förslag till direktiv om säkerhet).
- Olycksfallsundersökningsorgan (förslag till direktiv om säkerhet).

Europeiska järnvägsbyrån (förslag till förordning).

3.1.3. Järnvägssektorns organisation skall på kort sikt genomgå en omstrukturering. Personer med erfarenhet på området vet att inrättande av nya organ, utfärdande av nya föreskrifter samt tillämpning och kontroll av dessa tar flera år, särskilt när detta leder till en fullständig omstrukturering av en sektor. När det gäller ett system som järnvägstransportsystemet som dagligen transporterar miljontals människor och varor och där säkerheten är extremt viktig, är detta i avsaknad av en aktiv järnvägs- och investeringspolitik ett oerhört omfattande arbete som säkerligen kommer att innebära stora problem.

3.1.4. I synnerhet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt säkerhetskraven.

3.1.5. Men undantag för artikel 1.2, i vilken föreslås att artikel 7.2 i dess lydelse enligt direktiv 2001/12/EG utgår, syftar samtliga ändringsförslag till att överge strategin att stegvis avreglera marknaden för internationella varutransporter på det europeiska järnvägsnätet.

3.1.6. Den beslutade stegvisa avregleringen av marknaden omfattar från och med den 15 mars 2003 en absolut nödvändig avreglering av den internationella godstrafiken på det i direktivets bilaga angivna transeuropeiska järnvägsnätet, och först från och med den 15 mars 2008 på det europeiska järnvägsnätet i sin helhet.

3.1.7. Kommissionens nya förslag skulle leda till att avregleringen av den internationella godstrafiken på hela det europeiska järnvägsnätet påskyndas med ett eller två år, beroende på hur fort lagstiftningsprocessen fortskrider. Kommissionens nya förslag omfattar vidare ett införande av "cabotage", dvs. tillfälliga inrikes transporttjänster som tillhandahålls i anslutning till internationella transporttjänster.

3.1.8. Kommissionen föreslår att alla järnvägsföretag som är etablerade och har trafiktillstånd i Europeiska unionen skall

ha tillträdesrätt till järnvägsnätet för inrikes och internationell godstransport från och med det datum då detta direktiv genomförs.

3.1.9. I artikel 7.2 i direktiv 91/440/EEG, ändrat genom direktiv 2001/12/EG, föreskrivs att medlemsstaterna skall fastställa säkerhetsnormer och säkerhetsföreskrifter samt certifieringar i enlighet med dessa. Dessa bestämmelser preciseras och fastställs i kommissionens förslag till direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar⁽¹⁾. Av rättssystematiska skäl bör denna artikel följaktligen strykas från direktivet om marknads-tillträde. Denna ändring kräver emellertid inte någon ändring av direktiven 91/440/EEG och 2001/12/EG. Detta kan ske via säkerhetsdirektivet. Detta förfarande används redan i artikel 27 i förslaget till säkerhetsdirektiv, där en ändring av direktiv 95/18/EG⁽²⁾ föreslås.

3.1.10. Generellt betonar EESK med hänsyn till

- kraven på omstrukturering av de nationella järnvägssystemen härrörande från de åtgärder som beslutats inom ramen för järnvägspaketet,
- förseningarna rörande antagandet och genomförandet av bestämmelserna om en harmonisering av säkerhetsföreskrifterna,
- avsaknaden av harmonisering av de sociala villkoren för anställda med gränsöverskridande sysslor inom järnvägssektorn,

att en påskyndad avreglering av marknaden vid denna tidpunkt, och innan verkan av de åtgärder som redan vidtagits är känd, vore förhastad.

3.2. *Ändring av direktiv 96/48/EG och direktiv 2001/16/EG avseende driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet*⁽³⁾

3.2.1. Ändringsförslagen till de båda driftskompatibilitetsdirektiven är en vidareutveckling av och en anpassning till de erfarenheter som hittills gjorts samt en tillnärmning av de båda direktiven, särskilt när det gäller personalens kompetens, säkerhet, hygien och hälsoskydd för de anställda inom sektorn, inklusive samråd med arbetsmarknadens parter inom ramen för den "branschvisa dialogkommitté" som inrättats i enlighet med kommissionens beslut 98/500/EG⁽⁴⁾. Vidare utvidgas tillämpningsområdet för direktivet för det konventionella järnvägsnätet till att även omfatta hela det konventionella nätet. Utformningen av tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) ges i uppdrag åt den europeiska järnvägsbyrå som kommer att upprättas.

(1) KOM(2002) 21 slutlig.

(2) EGT L 143, 27.6.1995, s. 70. ESK:s yttrande EGT C 393, 31.12.1994, s. 56.

(3) KOM(2002) 22 slutlig.

(4) EGT L 255, 12.8.1998, s. 27.

3.2.2. Även om det fordras kommentarer till ett antal separata artiklar, välkomnar EESK i princip dessa ändringar, eftersom samtrafikförmåga och driftskompatibilitet på det europeiska järnvägsnätet underlättar tillgången till transport-systemet och förbättrar trafikflödet. EESK kräver emellertid öppenhet och insyn rörande den framtida rollen för AEIF⁽¹⁾, som för närvarande utgör ett gemensamt organ bestående av representanter från UIC, Unife och UITP⁽²⁾. Samma fråga beträffande öppenhet och insyn uppkommer även i samband med den nya europeiska järnvägsbyrån, som kommer att vara ett offentligt organ med offentliga uppdrag.

3.2.3. ESK betonar att genomförandet av driftskompatibiliteten är en tidskrävande och kostsam process. Nödvändiga finansiella medel måste ställas till förfogande. Kommissionen och medlemsstaterna har här ett särskilt stort ansvar, eftersom målen för den europeiska järnvägspolitiken till stor del är avhängiga av att driftskompatibilitet åstadkoms och att flaskhalsarna på det europeiska järnvägsnätet avlägsnas.

3.2.4. Det bör även noteras att kraven skiljer sig avsevärt åt i fråga om driftskompatibilitet på höghastighetsjärnvägar och på konventionella järnvägar. I synnerhet det konventionella järnvägsnätet kännetecknas av att många person- och godståg utnyttjar infrastrukturen, det vill säga tåg med varierande hastighet, sammansättning och tonnage. Dessutom transporteras farligt gods uteslutande på det konventionella järnvägsnätet

3.2.5. Ändring av direktiv 96/48/EG

3.2.5.1. Artikel 1.1 (ändring av artikel 1)

Tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta underhåll av höghastighetsnätets beståndsdelar. Detta bör följaktligen gälla även för de yrkesmässiga kvalifikationerna och villkoren avseende hälsa och säkerhet för personalen. Artikel 1 bör därför utvidgas till att även omfatta personal som ansvarar för underhåll.

3.2.5.2. Artikel 1.3 a (ändring av artikel 5.1)

Det är oklart vad som avses med tekniska specifikationer för transport av varor med högt mervärde eller för tillämpningar som krävs för att koppla samman järnvägssystem för höghastighetståg med flygplatser. Ett förtydligande är nödvändigt.

(1) AEIF (Association Européenne pour l'interopérabilité Ferroviaire): den europeiska organisationen för järnvägars driftskompatibilitet.

(2) UIC (Union internationale des chemins de fer): Internationella järnvägsunionen; UNIFE (Union des industries ferroviaires européennes): Unionen för den europeiska järnvägsindustrin; UITP (Union internationale des transports publics): Internationella offentliga transportörsunionen.

3.2.5.3. Artikel 1.3 b (ändring av artikel 5.3 h (ny))

I direktiv 96/48/EG togs inte hänsyn till "personalens kompetens, hälsa och säkerhet", vilket utgjorde en försummelse. Detta bör snarast åtgärdas. De TSD som redan antagits enligt direktiv 96/48/EG bör ses över/utvidgas så att de även omfattar dessa faktorer.

3.2.5.4. Artikel 1.4 (ändring av artikel 6.7)

EESK välkomnar kravet att arbetsmarknadens partner skall höras i personalfrågor. Arbetsmarknadens parter bör däremot inte endast höras i slutet av arbetet med att utforma TSD. Utarbetandet av kvalifikations-, säkerhets- och säkerhetsstandarder på EU-nivå är en omfattande uppgift som inte endast kräver teknisk sakkunskap, utan även sakkunskap i personal- och anställningsfrågor. Därför borde det europeiska arbetsmarknadsparterna involveras i arbetet inom ramen för den "branschvisa dialogkommittén".

3.2.5.5. Artikel 1.8 (ändring av artikel 14.3)

Här måste preciseras när infrastrukturförvaltaren avses och när järnvägsföretaget avses. Dessutom måste preciseras vilken statlig myndighet som bär ansvaret.

3.2.5.6. Artikel 1.16 (tillägg av artikel 22 a 1)

Med hänsyn till registret över infrastruktur måste det klart anges om det rör sig om en klassificering av infrastruktur eller om en förteckning över alla tekniska detaljer i infrastrukturen.

3.2.6. Ändring av direktiv 2001/16/EG

3.2.6.1. Artikel 2.2 (infogande av stycke 3 i artikel 1)

Av detta stycke skall det framgå att det från den 1 januari 2008 kommer att utarbetas och offentliggöras en förteckning över den berörda konventionella järnvägsinfrastrukturen.

3.2.6.2. Artikel 2.5 (till artikel 6.9)

Arbetsmarknadens parter skall inte höras först när ett TSD-utkast har utarbetats, utan deras deltagande bör garanteras under hela arbetet med att utforma TSD.

3.3. Förslag till direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar⁽¹⁾

3.3.1. EESK ställer sig mycket positiv till det förslag till säkerhetsdirektiv som kommissionen lagt fram. Direktivet är en nödvändig förutsättning för att största möjliga säkerhet inom järnvägstrafiken på den inre marknaden skall kunna uppnås. Vid en genomgång av kommissionens förslag framstår tre punkter som särskilt intressanta:

- a) De föreslagna bestämmelserna berör till stor del åtgärder som först och främst skall vidtas i medlemsstaterna. Först i nästa etapp (kommissionen föreslår en tidsram på 5 år efter det att direktivet trätt i kraft) avses en europeisk harmonisering av säkerhetsmål, säkerhetsmetoder eller en europeisk säkerhetslicens. Emellertid bör vissa områden omgående behandlas, såsom anställd personal (artikel 12.1-2, där "tågförare" bör ersättas med den mer korrekta benämningen "lokförare") och en del av säkerhetscertifikatet (artikel 10.2 a och 10.3). Detta ger upphov till frågor rörande luckor och skillnader i den europeiska säkerhetsstrategin.
- b) Kommissionen citerar själv säkerhetsexperter som anser att en större desintegration av hjul-räls-systemet och dess organisatoriska och reglerande struktur medför ökade risker, och att det därför krävs ett mycket klart och entydigt samspel mellan aktörerna. Det bör inte glömmas bort att den europeiska lagstiftningen ifrågasätter funktionen hos det nuvarande systemet och att de europeiska lagstiftande myndigheterna följaktligen har ett stort ansvar när det gäller att noggrant utforma säkerhetsramar.

Kommissionen framhåller dock också att erfarenheter från medlemsstater som institutionellt fullt ut har separerat tillhandahållandet av infrastrukturen och själva trafiken visar att denna uppdelning av det operativa ansvaret väl går att genomföra utan att systemets säkerhet hotas.

- c) Betydelsen av personalens kvalifikationer och övriga färdigheter för säkerheten erkänns på flera ställen i såväl säkerhetsdirektivet som driftskompatibilitetsdirektivet och förordningen om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå. Likväl tillmäts företrädarna för personalen på nationell och europeisk nivå en fullständigt underordnad betydelse. De europeiska arbetsmarknadsparterna omnämns inte ens i säkerhetsdirektivet. I driftskompatibilitetsdirektivet och förordningen om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå föreskrivs att samråd med arbetsmarknadens parter först skall ske i ett senare skede. Detta är långt ifrån tillräckligt.

3.3.2. Säkerhetsdirektivets bestämmelser skall kontrolleras noggrant och med jämna mellanrum.

3.3.3. EESK har följande anmärkningar och rekommendationer rörande förslaget till säkerhetsdirektiv:

3.3.3.1. Europeiska gemenskapen bör sätta upp ett eget mål för säkerheten på den europeiska inre marknaden för järnvägar. Det bör därför i förslaget till direktiv införas ett kapitel med rubriken "Mål" som anger en strävan efter högsta möjliga säkerhetsnivå.

3.3.3.2. Artikel 3 c – Trafikutövare

Definitionen av trafikutövare bör vara identisk med definitionen i direktiv 91/440/EEG, ändrat genom direktiv 2001/12/EG av den 15 mars 2001, artikel 1.4. Det är nödvändigt ur rättslig tydlighetssynpunkt. Om bestämmelserna i säkerhetsdirektivet är tillämpliga på företag som saknar licens, bör detta tydliggöras i ett särskilt stycke.

3.3.3.3. Artikel 3 k – Allvarlig olycka

Här bör ges en definition av olyckstillbud, som omnämns i bilaga I. Detta är viktigt vid förebyggande av olyckor.

3.3.3.4. Artikel 4.1 Utveckling och förbättring av järnvägssäkerhet

Även här bör målet att uppnå högsta möjliga säkerhetsnivå i medlemsstaterna fastslås. Det allmänna målet bör vara förebyggande av alla olyckor. I kommissionens förslag prioriteras förebyggande av allvarliga olyckor. Det är viktigt att formulera dessa höga krav som en allmän målsättning, eftersom det i artikel 5 i samband med de gemensamma säkerhetsmålen och de gemensamma säkerhetsmetoderna skall fastställas en harmoniserad lägsta tillåtna säkerhetsnivå på grundval av kriterier för riskaccepterande och med hänsyn till kostnad och nytta. På en inre marknad med 15 eller fler olika nationella nivåer för riskaccepterande är det fara värt att man enas om den minsta gemensamma nämnaren.

3.3.3.5. Artikel 4.2 andra stycket

Banhållare och trafikutövare är inte endast ansvariga för användarnas, kundernas och tredje mans säkerhet, utan även för den egna personalens säkerhet. Denna grupp av personer bör läggas till. I artikel 5.3 a tas hänsyn till dessa.

⁽¹⁾ KOM(2002) 21 slutlig.

3.3.3.6. Artikel 5 – Gemensamma säkerhetsmål och säkerhetsmetoder

Beskrivningen i artikel 5 är av teoretisk karaktär och ger upphov till flera frågor. De gemensamma säkerhetsmålen och säkerhetsmetoderna bör utgöra stommen i ett harmoniserat säkerhetssystem. Innehållet överläts helt åt medlemsstaterna, och inom fem år kommer man att försöka skapa en europeisk harmonisering.

EESK hyser betänkligheter rörande det utrymme för kostnads-/nyttanalyser som ges för utformningen av säkerhetsmålen och för bestämningen av riskaccepterande. Särskilt frågorna rörande riskaccepterande och metoder och innehåll i kostnads-/nyttanalyser fordrar en europeisk dialog mellan arbetsmarknadsparterna. Det är betänkligt att först anmoda medlemsstaterna att inrätta nationella system och därefter införa en europeisk harmonisering.

3.3.3.7. Artikel 9.1 och 3 – Säkerhetssystem

Trafikutövare och banhållare bör införa säkerhetssystem som de själva ansvarar för. Det är emellertid oklart hur säkerhetssystem och nödfallsåtgärder skall samordnas för gränsöverskridande tåg, även i de fall då järnvägsföretaget ges ansvaret för samordningen inom det andra järnvägsföretaget. I ett integrerat järnvägssystem är detta vardagspraxis.

3.3.3.8. Artikel 10 – Säkerhetsintyg

Artikel 10.3: Att göra säkerhetsintygen giltiga inom hela gemenskapen är betänkligt när det gäller delen "Säkerhetssystem", så länge inga harmoniserade gemensamma säkerhetssystem (CSM) har utformats. De i bilaga III uppräknade elementen är av mycket allmän art och ger inga garantier för kompatibiliteten med övriga nät.

Artikel 10.5: Möjligheten att dra in säkerhetsintyget nämns med rätta. Emellertid saknar direktivet en förteckning över kriterierna för indragningar. Åsidosättande av villkoren kan ge upphov till vitt skilda tolkningar i de olika medlemsstaterna. Särskilt vid fri tillgång till infrastruktur vid gränsöverskridande trafik leder detta till snedvridningar i konkurrensen.

Artikel 10.6: Byrån bör även informeras om tilldelning av säkerhetsintyg enligt artikel 10.2 b och föra register över tilldelningarna.

3.3.3.9. Artikel 11 – Tillämpningskrav

I punkt 2 bör "För att underlätta nya trafikutövers inträde och inlämnande av ansökningar från trafikutövare från andra medlemsstater" strykas. Detta är ett allmänt politiskt mål som bör eftersträvas inom ramen för gemenskapens järnvägspolitik. En vägledning riktad till alla om hur säkerhetsintyg erhålls bör tillhandahållas inom ramen för säkerhetsdirektivet.

3.3.3.10. Artikel 12 – Utbildning och certifiering av tågpersonal

I artikel 1 behandlas erkännande i en annan medlemsstat av tågförare (här bör för riktighetens skull alltid benämningen "lokförare" användas) och av personal ombord på en trafikutövers tåg. Här, liksom i artikel 10, gäller att tågpersonalen skall erkännas först efter det att harmoniserade europeiska regler för denna ur säkerhetsperspektiv viktiga personal har antagits.

I riktlinjerna för driftskompatibilitet föreskrivs att regler för yrkeskvalifikationer bör fastställas i samband med utarbetandet av TSD. Av konsekvensskäl bör därför erkännandet i artikel 12.1 ske på villkor att de berörda bestämmelserna antas och genomförs.

I artikel 12.2, andra stycket, bör kunskaper om "tekniska skillnader" infogas.

I kriteriet "rimligt och icke diskriminerande pris" i artikel 12.3 bör hänsyn tas till de kostnader som uppstår för järnvägsföretagen vid inrättande och tillhandahållande av interna utbildningsanläggningar.

3.3.3.11. Artikel 19 – Utredningens status

I artikel 19.2 e och f föreskrivs att de ansvariga utredarna, vid utredningen av olyckan eller incidenten, får ställa frågor till personalen ombord på tåget och skall ges tillgång till resultatet av sådana utfrågningar. Det bör här säkerställas att den personal som utfrågas har rätt till bistånd från sina fackliga representanter och att dessa alltid tillkallas. Den berörda personalen skall ha möjlighet att avböja en första utfrågning på olycksplatsen.

En ny artikel 19.2 h, där psykologhjälp åt personalen vid allvarliga olyckor och övergrepp föreskrivs, bör införas.

3.3.3.12. Artikel 21 – Utredningarnas utförande

I artikel 21.3 föreskrivs att utredningen skall kännetecknas av öppenhet och att det skall spridas information om undersökningsresultaten. Den berörda personalens fackliga representanter bör alltid tillkallas.

När det sker en olycka eller en incident i ett land där den berörda tågpersonalen inte är bosatt, skall de fackliga representanterna i det land där olyckan skett och i det företag där personalen är anställd underrättas och tillkallas.

3.3.3.13. Bilaga I – Gemensamma säkerhetsindikatorer

Verbala och fysiska angrepp mot lokförare kan utgöra en allvarlig säkerhetsrisk och bör medtas vid utarbetandet av indikatorer, till exempel i kapitel 2 "Incidenter".

3.3.3.14. Bilaga III – Säkerhetssystem

En social dialog skall hållas i företaget och ingå som en del i "säkerhetssystemet" rörande risker för trafikolyckor men även i fråga om arbetsolyckor.

3.4. Förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå⁽¹⁾

3.4.1. EESK välkomnar inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå, som skall tillhandahålla tekniskt stöd i syfte att förbättra driftskompatibiliteten och bidra till en hög säkerhetsnivå i den europeiska järnvägssektorn. Detta är en logisk följd av gemenskapsnivåns allt större betydelse som garant för största möjliga säkerhet inom transportsektorn, vilket även erkändes i förslagen om inrättandet av en säkerhetsbyrå på områdena för sjöfart och civil luftfart.

3.4.2. Artikel 2 – Byråns befogenheter vad gäller rättsakter och åtgärder

Byråns befogenheter begränsar sig till rekommendationer och yttranden till kommissionen. EESK anser att inrättande av agenturen inte bör leda till ökad byråkrati, vilket endast skulle ge upphov till nya hinder inom sektorn, och att agenturen för närvarande inte bör ges beslutsbefogenheter eller lagstiftande befogenheter.

3.4.3. Artikel 3 – Deltagande av sakkunniga från järnvägarna

Denna artikel rör järnvägssektorns medverkan vid sammansättningen av arbetsgrupperna utifrån den europeiska järnvägsbyråns arbetsprogram. EESK välkomnar en sådan medverkan. Sektorns kompetens är nödvändig vid utarbetandet av sakligt riktiga yttranden och rekommendationer.

EESK anser att arbetsmarknadens parter utgör en del av järnvägssektorn och bör ha samma möjligheter som övriga aktörer att delta. Detta bör framgå av artikel 3, särskilt eftersom det hänvisas till AEIF (Association Européenne pour l'interopérabilité Ferroviaire – den europeiska organisationen för järnvägars driftskompatibilitet), som utgörs av UIC (Union internationale des chemins de fer – Internationella järnvägsunionen), Unife (Union des industries ferroviaires européennes – Unionen för den europeiska järnvägsindustrin) och UITP (Union internationale des transports publics – Internationella offentliga transportörsunionen) och uteslutande organiserar teknisk expertis.

3.4.4. Artikel 4 – Samråd med arbetsmarknadens parter

Här föreskrivs samråd med arbetsmarknadens parter först efter det att byrån utarbetat ett yttrande, alltså utan medverkan av dessa i till exempel arbetsgrupperna. Byråns verksamhet (särskilt enligt artiklarna 16 och 17 och enligt ett flertal bestämmelser i säkerhetsdirektivet och direktivet om driftskompatibilitet) kommer att ha en väsentlig inverkan på arbetsmiljön och arbetsvillkoren för de järnvägsanställda. Därför bör arbetsmarknadens parter involveras i större utsträckning och i ett tidigare skede.

Det bör stå klart att säkerheten inte endast berör de tekniska och organisatoriska delarna, utan även arbetsmiljön.

I förslaget till förordning bör det i slutet av första stycket stå "branschvis dialogkommitté", som inrättades genom kommissionens beslut 98/500/EG⁽²⁾.

3.4.5. Artikel 7 – Säkerhetsintyg

En harmonisering av säkerhetsintygen för vissa former av transporter är ett mål som bör eftersträvas på lång sikt. Innan byrån kan ges i uppdrag att utarbeta ett enhetligt förslag till säkerhetsintyg måste emellertid bestämmelserna i säkerhetsdirektivet antas och genomföras i både den nationella lagstiftningen och i praktiken. Detta framgår av säkerhetsdirektivet.

Alla berörda aktörer inom sektorn, inklusive arbetsmarknadens parter, bör dessförinnan delta i en utvärdering. Detta bör framgå av förordningstexten.

3.4.6. Artikel 13 – Inspektioner och kontroller utförda av anmälda organ

Här saknas upplysningar om vilka konsekvenser inspektionerna och kontrollerna av de "tillståndsgivande organen" respektive byråns yttranden till kommissionen får. Skall byrån i sista hand fungera som kontrollmyndighet?

⁽¹⁾ KOM(2002) 23 slutlig.

⁽²⁾ EGT L 255, 12.8.1998, s. 27.

3.4.7. Artikel 17 – Yrkeskrav

Vid utarbetandet av förteckningar över de kvalifikationer som krävs av lokförarna är också fysisk och psykisk lämplighet högst relevanta faktorer, liksom hur ofta intygen måste förnyas. Vidare bör hänsyn tas till personalens ytterligare kvalifikationer för gränsöverskridande transporter och till verksamhet för vilken järnvägsföretaget behöver separata säkerhetsintyg.

Dessutom bör hänsyn tas till att inte endast lokföraren är relevant för säkerheten i samband med järnvägstransporter. Det finns en rad yrken inom järnvägssektorn som är tätt förknippade med säkerheten vid järnvägstransporter, till exempel övrig tågpersonal, tågklarare, ansvariga för tågsammansättningen, vagninspektörer, verkstadsanställda m.fl.

EESK välkomnar den utbytesverksamhet rörande lokförare och undervisningspersonal som pågår mellan trafikutövarna i de olika medlemsstaterna.

3.4.8. Artikel 24 – Personal

EESK välkomnar att byrån är sammansatt av sakkunniga på järnvägsområdet. Personer med dokumenterade kvalifikationer i fråga om arbetstagares säkerhet och hälsa på arbetsplatsen ⁽¹⁾ och med yrkesutbildning från järnvägssektorn bör också räknas som sakkunniga på järnvägsområdet (artikel 24.3, första strecksatsen i förslaget till förordning).

3.5. Mandat att förhandla om en anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (Cotif) ⁽²⁾

3.5.1. EESK stöder gemenskapens anslutning till fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) av den 9 maj 1980, ändrat genom Vilnius-protokollet av den 3 juni 1999.

3.5.2. EESK har inget att anmärka på bestämmelserna i bilaga I till förslaget till rådets beslut.

4. Slutsatser

4.1. EESK stöder kommissionens ansträngningar att bibehålla och öka säkerhetsnivån för de europeiska järnvägarna, att energiskt arbeta vidare med driftskompatibiliteten, att avlägsna flaskhalsarna i det transeuropeiska järnvägsnätet och att garantera samtliga trafikutövarare med tillstånd att utföra godstransporter fri och icke-diskriminerande tillgång till hela det europeiska järnvägsnätet.

(1) Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 – EGT L 183, 29.6.1989, s. 1.

(2) KOM(2002) 24 slutlig.

Målet på sikt är att skapa de nödvändiga förutsättningarna för en vidareutveckling av kontinuerliga gränsöverskridande godstransporter på det europeiska järnvägsnätet. Revitaliseringen av den europeiska järnvägen är särskilt brådskande, eftersom det är allmänt erkänt att vägtransportsektorn ensam inte kommer att kunna absorbera godstransporterna, som förväntas öka med 40 % under de kommande tio åren – vilket kommer att medföra mer än en fördubbling av den gränsöverskridande godstrafiken.

4.2. EESK delar kommissionens uppfattning att den nuvarande situationen inom transportsektorn är otillfredsställande, både för flertalet invånare och för tillverkningsindustrin, och att samhället inte längre är villigt att bära de kostnader som uppstår på grund av vägtrafiken och som beräknas uppgå till mellan 3,5 och 5 % av de enskilda medlemsstaternas BNP.

Eftersom transportsektorn är en viktig faktor i ett lands ekonomi och inom EU, måste den dels fungera effektivt, pålitligt och säkert, dels vara miljövänlig och energieffektiv, för att möjliggöra en balanserad utveckling inom övriga sektorer, en regional balans och en harmonisk utveckling i samhället. Passagerar- och godstransport på järnväg kan i detta sammanhang utgöra ett verkligt alternativ, om man lyckas revitalisera de europeiska järnvägarna och utnyttja järnvägens speciella hjul-räls-egenskaper, såsom säkerhet, tillförlitlighet och prestanda, vid transport av tung last över långa sträckor.

Nyckeln till detta är en utbyggnad via statliga medel av en effektiv efterfrågeorienterad infrastruktur, en ökad konkurrenskraft hos järnvägen i förhållande till övriga transportsätt och en kraftigt förbättrad kvalitet hos de tjänster som erbjuds, till exempel gränsöverskridande transporter från en punkt A till punkt B som tillhandahålls av en enda trafikutövarare, samt ett o begränsat samarbete mellan järnvägspersonalen på stationerna, över gränserna och ombord på tågen.

I samband med detta bör säkerheten även fortsättningsvis ges högsta prioritet!

4.3. Mot bakgrund av detta delar EESK den oro som uttrycks av säkerhetsakkunniga inom järnvägssektorn, av den personal som står för den dagliga driften och av många resenärer över att en forcerad liberalisering kan leda till en omfattande avreglering. Uppsplittringen av etablerade nationella järnvägsbolag på små enheter, outsourcing av hela driftsdelar och järnvägssträckor samt de minskade statliga investeringarna i järnvägsinfrastruktur och vagnparker skulle motverka det gemensamma målet att revitalisera Europas järnvägar, hindra en kontinuerlig gränsöverskridande tågtrafik och leda till att många viktiga samordningsvinster mellan infrastruktur och tågtrafik går förlorade.

4.4. Utifrån detta resonemang och i enlighet med subsidiaritetsprincipen bör det även fortsättningsvis överlätas åt medlemsstaterna att avgöra huruvida de ska gå fortare fram än den beslutade taktens när det gäller att skilja infrastruktur och drift åt och överföra de viktigaste funktionerna till ett oberoende organ, såsom föreskrivs i direktiv 91/440/EEG.

4.5. Generellt bör de järnvägsanställda och deras fackföreningar i stor utsträckning och på ett tidigt stadium involveras i förfaranden som syftar till att säkerställa driftssäkerhet, och vid eventuella omstruktureringar av järnvägsföretagen, eftersom dessa områden är nära förbundna med deras arbetsvardag.

Vidare bör användarna och järnvägs kunderna rådfrågas redan på ett tidigt stadium i processen.

4.6. Om det sker en olycka bör prioritet ges åt en undersökning av orsakerna, för att vidare tragedier skall kunna undvikas, snarare än att söka efter de skyldiga.

4.7. Det är inte bara av allmänna trafiksäkerhetsskäl och för att främja ökad säkerhet och hälsoskydd för de yrkesförare som kör lastbilstransporter och för de "mobila" anställda inom transporter på de inre vattenvägarna som EESK även fortsättningsvis kommer att förorda förbättrade arbetsförhållanden för berörda arbetstagare, utan även för att få till stånd en rättvis konkurrens med övriga transportslag.

Enligt EESK:s uppfattning är det av avgörande betydelse att en enhetlig och strikt kontroll av efterlevnaden av de sociala bestämmelserna säkerställs. För att uppnå detta mål anser kommittén att man bör ändra och skärpa direktivet om kontroll av kör- och vilotid vid vägtransporter (direktiv 88/599/EEG).

I punkt 23 i slutsatserna från Europeiska rådet i Barcelona den 15–16 mars 2002 framhölls att "Europeiska rådet betonar säkerhetens betydelse när det gäller tung godstrafik och behovet av att säkerställa uppfyllandet och den vidare utvecklingen av de sociala bestämmelserna och anmodar rådet att slutföra sitt arbete med det relevanta utkastet till förordning före slutet av 2002".

4.8. Så länge denna sociala snedvridning av konkurrensen kvarstår och det inte tas ut rättvisa och riktiga priser för utnyttjande av infrastruktur vid godstransporter, kommer transportsättet även fortsättningsvis att väljas utifrån fraktkostnaden, vilket oundvikligen kommer att få negativa följder för järnvägstransporten och sysselsättningen inom järnvägssektorn. Enbart inom de nationella järnvägsbolagen inom EU halverades antalet arbetstillfällen under perioden 1990–1999 från 1,3 miljoner till 694 000.

EESK har förståelse för den oro som uttrycks av de anställda inom järnvägssektorn när det gäller arbetet och företagets framtid. Därför uppmanar EESK arbetsmarknadsparterna inom järnvägssektorn att föra en permanent social dialog i den branschvisa kommittén med bistånd av kommissionen. En sådan dialog måste även föras i de enskilda medlemsstaterna.

4.9. EESK välkomnar mot bakgrund av detta att kommissionen meddelat att den inom kort kommer att lägga fram ett förslag till ramdirektiv om rättvisa priser på utnyttjande av infrastruktur inom transportsektorn. Till skillnad mot övriga transportsätt föreskrivs redan att hänsyn skall tas till miljön inom järnvägssektorn enligt direktiv 2001/14/EG. EESK erinrar om att grönboken från 1995 och vitboken från 1998 ännu inte har resulterat i några konkreta åtgärder, vilket krävs för att järnvägspolitiken skall vara trovärdig.

4.10. EESK har sedan länge förordat en konkurrens på lika villkor mellan de olika transportsätten och en liberalisering (dock inte någon helt okontrollerad avreglering) av tillgången till det europeiska järnvägsnätet, utan att för den skull förneka fördelarna med ett lämpligt, frivilligt och öppet samarbete mellan etablerade och nya trafikutövare.

4.11. Samarbete av det här slaget, såsom den alleuropeiska "freightway BELIFRET" (en kontinuerlig gränsöverskridande korridor som upprättades i november 1977 för godstransport på järnväg från Antwerpen (Muizen) via Luxemburg, Metz och Lyon till södra Spanien och Italien med en enda anhalt (one-stop-shop) vid CFL i Luxemburg), inverkar positivt på de deltagande trafikutövarnas konkurrensförmåga och främjar kvaliteten, tillförlitligheten och säkerheten hos järnvägstransporterna. De tjänster som erbjuds motsvarar i stor utsträckning kraven från industrin, speditörerna och logistikföretagen.

4.12. Förbättrad kvalitet och mer kund- och användarorienterade tjänster är en nödvändig förutsättning för att de europeiska järnvägarna skall kunna revitaliseras. Nyckeln till framgång utgörs av rättvisare konkurrensvillkor och en kraftig förstärkning av de intermodala transporterna inom ramen för en omfattande strategi för modernisering och innovation på områdena för teknik och organisation. Galileo-programmet ⁽¹⁾ skulle här kunna bli en viktig faktor i framtiden. Först måste det dock finnas en politisk vilja och tillräckliga ekonomiska medel för investeringar samt ett engagerat samarbete med de järnvägsanställda, användarna och kunderna.

(1) Se även EESK:s yttrande, EGT C 311, 7.11.2001, s. 19.

4.13. Återupprättandet av balansen mellan de olika transportsätten är nödvändigt och brådskande. Revitaliseringen av de europeiska järnvägarna, med tonvikt på hög säkerhet och tillförlitlighet, är och förblir enligt EESK en nödvändig

förutsättning för att detta skall kunna åstadkommas, något som i sin tur är en förutsättning för att kunna skapa en hållbar transportpolitik och fullborda inre marknaden.

Brüssel den 19 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till yttrandet från Ekonomiska och sociala kommittén

(i enlighet med artikel 54 i arbetsordningen)

Följande ändringsförslag som fick minst en fjärdedel av rösterna avslogs under debatten:

Punkt 3.1.10.

Gör följande ändring:

"EESK välkomnar kommissionens förslag att påskynda öppnandet av marknaderna för godstrafik på järnväg. De tidsmässiga ramarna synes väl avvägda. Det gäller avvägningen mellan att å ena sidan så snabbt som möjligt få en vitaliserande liberalisering till stånd innan alltför stora delar av järnvägssystemet slagits ut p.g.a. bristande konkurrensförmåga och å den andra hinna få på plats de nya och integrerade system för säkerhet och interoperabilitet som krävs. Kommittén vill särskilt understryka vikten av att medlemsstaterna med full kraft tar sig an arbetet med att genomföra de åtgärder som harmoniseringen på säkerhetssidan kräver."

Motivering

Skapar större klarhet.

Resultat av omröstningen

Ja-röster: 42, nej-röster: 73, nedlagda röster: 18.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Miljöavtal på gemenskapsnivå inom ramen för handlingsplanen för en bättre och enklare lagstiftning”

(KOM(2002) 412 slutlig)

(2003/C 61/23)

Den 18 juli 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av yttrandet, antog sitt yttrande den 29 augusti 2002. (Föredragande var José Gafó Fernández).

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 83 röster för och två nedlagda röster.

1. Kommissionens förslag

1.1. Det föreliggande meddelandet innehåller en systematisering av de så kallade frivilliga miljöavtalen på gemenskapsnivå, en analys av skillnaderna mellan avtalen och en bedömning av vilka typer av erkännande som gemenskapsinstitutionerna kan utforma som komplement till den traditionella lagstiftningsprocessen. Meddelandet skall betraktas som en uppföljning av ett annat meddelande från 1996⁽¹⁾ om frivilliga miljöavtal på nationell nivå, som har resulterat i hundratals frivilliga miljöavtal i länder som Holland och Tyskland.

1.2. Detta meddelande skall inte ses isolerat, utan skall granskas i ljuset av två andra meddelanden från den 5 juni 2002 om en ”Handlingsplan för en bättre och enklare lagstiftning⁽²⁾” och om ”Konsekvensanalys⁽³⁾”. Det är också relaterat till de åtgärder som ingår i sjätte miljöhandlingsprogrammet.

I meddelandet fastställs de minimikrav som frivilliga miljöavtal måste uppfylla för att vara av ”gemenskapsintresse” (det viktigaste kravet är att de skall vara i överensstämmelse med kommissionens prioriterade åtgärder) och kunna erkännas av EU. Följande kriterier anges:

- Administrativ kostnadseffektivitet.
- Representativitet.
- Väldefinierade och kvantifierbara mål.

— Det civila samhällets medverkan vid utformningen av avtalen.

— Övervakning och rapportering.

— Hållbarhet.

— Förenlighet med andra stimulansåtgärder.

1.3. Det föreslås två olika förfaranden för erkännande från EU-institutionernas sida:

1.3.1. Enligt ett förfarande med självreglering kan kommissionen erkänna ett frivilligt miljöavtal genom en officiell rekommendation eller, på enklare sätt, genom skriftväxling. Ett sådant erkännande innebär dock inte i något fall att kommissionen vid ett senare tillfälle inte skulle kunna ta initiativ till ett lagförslag på detta område, särskilt om det frivilliga avtalet inte uppfyller de angivna målen.

1.3.2. Förfarandet med samreglering baseras på ett direktiv. Det utmärkande med ett sådant direktiv är att det endast fastställer de allmänna mål som skall uppnås och de kriterier som gäller övervakning och information till allmänheten. Genomförandebestämmelser anges i detta fall i ett redan befintligt frivilligt miljöavtal. Detta innebär (som det klart sågs i meddelandet om ”Handlingsplan för en bättre och enklare lagstiftning”) att metoden kan användas när ”det krävs flexibla och/eller brådskande åtgärder, förutsatt att åtgärderna inte kräver en enhetlig tillämpning inom gemenskapen och att de inte påverkar konkurrensförhållandena”.

I meddelandet anges att miljöavtalens innehåll och användningsområde samt metoder för övervakning och offentliggörande av resultaten inte är föremål för förhandlingar med kommissionen.

(1) KOM(96) 561 slutlig.

(2) KOM(2002) 278 slutlig.

(3) KOM(2002) 276 slutlig.

2. Kommentarer och förslag

2.1. Ekonomiska och sociala kommittén har alltid ställt sig positiv till att förbättra lagstiftningen på ett sådant sätt att den blir mindre komplex och mer flexibel, förs närmare unionens medborgare och blir lättare att förstå för allmänheten. Kommittén välkomnar detta förslag som syftar till att främja frivilliga miljöavtal på gemenskapsnivå, och vi hoppas att det efter en kort försöksperiod kan utsträckas till att gälla även andra områden i näringsliv och samhälle som ett i vissa fall snabbare och mer flexibelt alternativ till den konventionella lagstiftningsprocessen.

2.2. Med tanke på deras art bör dessa avtal sträcka sig längre än gällande miniminormer och får inte i något som helst fall strida mot de minimistandarder som fastställts på nationell nivå eller på gemenskapsnivå.

2.3. ESK anser dock att detta initiativ kan förbättras i vissa avseenden, så att det blir mer lättillgängligt och lättförståeligt och i synnerhet mer förutsägbart när det gäller slutresultatet för de aktörer som är villiga att ingå frivilliga miljöavtal. Därför skulle kommittén vilja göra följande ändringar i kommissionens förslag.

2.4. Begreppet "intresserade parter" måste definieras bättre. Även om ESK inser att detta begrepp inte kan begränsas uteslutande till näringslivet, är det uppenbart att en mycket stor andel av de frivilliga miljöavtalen kommer att ingås inom näringslivet. Per definition är det näringslivet som på kort sikt har de bästa möjligheterna att genomföra åtgärder på gemenskapsnivå, eftersom det kan garantera tillräckligt stor täckning och därmed representativitet, och naturligtvis också det "mervärde" som är en av kommissionens prioriteringar.

2.5. Förslag 1: Det bör vid definitionen av "intresserade parter" göras en klar åtskillnad mellan initiativtagarna till frivilliga avtal inom exempelvis näringslivet och andra organisationer i det civila samhället, som har en mycket viktig roll när det gäller information till allmänheten om de frivilliga miljöavtal som ingås i näringslivet.

2.6. Ingenstans i meddelandet beskrivs de fördelar som frivilliga miljöavtal har för de "intresserade parterna", bortsett från avtalens karaktär av alternativ till den traditionella lagstiftningsprocessen. Det finns dock andra uppenbara fördelar med miljöavtal, till exempel att de inför konsumenterna och medborgarna generellt signalerar en öppen och engagerad hållning till miljöskyddet. Dessutom kan ett deltagande i frivilliga miljöavtal utgöra ett argument för tilldelning av miljömärkning eller EMAS-certifikat, och det kan även omnämnas i de deltagande företagens årsberättelser. Ett företags deltagande i ett frivilligt miljöavtal på gemenskapsnivå skulle också kunna beaktas vid tilldelning av kontrakt i samband

med offentlig upphandling av bygg- och anläggningsarbeten. Det skulle kunna ske förutsatt att miljöaspekterna i det aktuella frivilliga miljöavtalet är ett relevant kompletterande tilldelningskriterium, och med förbehåll för de slutliga bestämmelserna i de aktuella direktiv som skall antas av rådet och Europaparlamentet.

2.7. Förslag 2: Miljömärkning: Ett företags deltagande i ett frivilligt avtal på gemenskapsnivå bör beaktas vid tilldelningen av miljömärkning eller EMAS-certifikat.

2.8. Förslag 3: Offentlig upphandling: I direktiven om offentlig upphandling av bygg- och anläggningsarbeten samt tjänster, som skall antas av Europaparlamentet och rådet, bör det fastställas i vilken utsträckning deltagande i frivilliga avtal kan ge fördel vid tilldelningen av dessa kontrakt.

2.9. Det är nödvändigt att i högre grad särskilja de olika frivilliga miljöavtalens roll i relation till existerande lagstiftning på detta område. Vissa miljöavtal har som syfte att göra nya framsteg av generell karaktär. Andra frivilliga avtal rör specifika problem inom en viss bransch där lagstiftning saknas och där kommissionen inte har någon omedelbar avsikt att lägga fram lagförslag (vilket kommissionen enligt meddelandet betraktar som en orsak som i sig själv gör det motiverat att inte utvärdera avtalet), och slutligen kan det ingås avtal på områden eller om aspekter där det redan finns lagstiftning och där avtalen gör det möjligt att förbättra dess praktiska genomförande.

2.10. Förslag 4: Förfarande för erkännande: Förfarandena för erkännande av frivilliga avtal bör sammanlänkas på följande sätt:

— Skriftväxling mellan Europeiska kommissionen och initiativtagarna till ett frivilligt avtal: Detta förfarande bör tillämpas på frivilliga avtal när lagstiftning saknas och när kommissionen inte har någon omedelbar avsikt att föreslå lagstiftning. Detta erkännande påverkar inte på något vis tilldelningen av miljömärkning eller EMAS-certifikat och ger inte heller någon fördel vid tilldelning av offentliga kontrakt.

— Formellt erkännande från Europeiska kommissionens sida av ett frivilligt avtal: Detta förfarande kan tillämpas i sådana fall då kommissionen anser att alla kriterier är uppfyllda, bland annat möjligheten att avtalet – åtminstone tillfälligt – kan ersätta planerad lagstiftning. Detta erkännande skulle under vissa förutsättningar kunna påverka tilldelningen av miljömärkning eller EMAS-certifikat och eventuellt ge en fördel vid tilldelning av offentliga kontrakt.

— Samreglering: Detta förfarande kan användas när lagstiftning redan finns, som en metod för att förbättra tillämpningen av lagstiftningen på nationell nivå och göra den mer flexibel, och vidare som en uppföljning av frivilliga avtal som har godkänts genom en formell rekommendation från kommissionen, men där det har visat sig att avtalet i fråga inte har lyckats nå de uppställda målen på ett tillfredsställande sätt.

2.11. Kommittén anser att man inte får bortse från miljövärdet i några potentiella frivilliga avtal, förutsatt att kriterierna för representativitet är uppfyllda och att effektiviteten i systemen för kontroll och offentliggörande kan garanteras. Dessutom måste de tre föreslagna förfarandena anpassas till dessa situationer, så att både de intresserade parterna och medborgarna kan ha ett gemensamt intresse av att ingå frivilliga avtal på gemenskapsnivå.

2.12. Förslag 5: Kriterier för de frivilliga avtalens interna funktionssätt: Det bör också krävas att de frivilliga avtalen uppfyller kriterierna om en rättvis fördelning av bördorna och ett internt system för att bestraffa deltagare som upprepade gånger allvarligt bryter mot avtalet.

2.13. Kravet på "administrativ kostnadseffektivitet" i föreslagna frivilliga avtal är för restriktivt och bör överges till förmån för kriterierna om övervakning och offentliggörande av resultaten. På detta sätt blir miljöavtalen automatiskt förvaltade internt med största möjliga garanti för att de följs och minsta möjliga arbete för gemenskapsinstitutionerna (kommissionen och eventuellt Europeiska miljöbyrån).

2.14. Förslag 6: Kriterier för godkännande: Det bör snarast möjligt läggas fram förslag till en rekommendation från rådet och Europaparlamentet som tydligt och detaljerat fastställer de kriterier som miljöavtal skall uppfylla för att bli erkända när det gäller övervakning av de uppställda målen och deras verifiering av ett oberoende erkänt organ samt offentliggörande av resultaten. Detta gäller särskilt sådana frivilliga avtal som varit föremål för officiell rekommendation eller samreglering. Särskild tonvikt skall läggas på avtalens administrativa autonomi, så att EU-institutionerna befrias från kontroll av dem.

2.15. Det är nödvändigt att klargöra om ett frivilligt avtal är i överensstämmelse med gemenskapens konkurrenslagstiftning, eftersom frivilliga avtal i vissa fall kan omfatta gemensamma insatser i teknologiska frågor, utbyte av konfidentiell information eller gemensam marknadsföring, vilket under vissa omständigheter, som det framhålls i meddelandet, kan ge

skattemässiga fördelar. Man bör därför fästa vikt vid att dessa frivilliga avtal beaktar "Riktlinjer för tillämpningen av artikel 81 i EG-fördraget på horisontella samarbetsavtal ⁽¹⁾".

2.16. Förslag 7: EG:s konkurrensregler: Europeiska kommissionen bör framhålla att de frivilliga avtalen skall uppfylla ovannämnda vägledande kriterier i syfte att respektera EU:s konkurrensregler i samband med förhandlingar inom branscher eller interna förhandlingar om avtalen. Dessa riktlinjer får inte hindra kommissionen från att vidta åtgärder i fall av uppenbar överträdelse av konkurrensreglerna.

2.17. Förfarandena för erkännande kan, som anges i meddelandet, i vissa fall kräva medverkan från Europaparlamentet och rådet i den icke lagstiftningsmässiga fasen av den offentliga rekommendationen, vilket gör processen onödigt dyr och komplicerad och leder till en mycket tvivelaktig kostnadseffektivitet för avtalsparterna. De goda avsikter som kommissionen ger uttryck för i sitt meddelande kan på detta sätt komma att leda till intet.

2.18. Förslag 8: Förfarande för skriftligt erkännande: När det gäller miljöavtal som endast syftar till att uppnå ett skriftligt erkännande från kommissionens sida av avtalets existens (via skriftväxling), bör det vara tillräckligt att offentliggöra avtalsutkastet i EGT och att skapa en webbplats där det kan lämnas förslag rörande utkastet. Avtalsparterna kan därefter fritt välja att inarbeta sådana förslag i avtalsutkastet. Övriga krav skall uppfyllas på samma sätt som för sådana frivilliga avtal som erkänns via en officiell rekommendation.

2.19. Förslag 9: Förfarande för officiell rekommendation: De frivilliga miljöavtal som görs till föremål för en officiell rekommendation från kommissionen bör offentliggöras på samma sätt som i föregående fall, men det skall krävas av avtalsparterna att de meddelar kommissionen vilka förslag som inkommit och att de motiverar varför de har valt att inarbeta eller inte inarbeta förslagen i det slutliga utkastet till frivilligt avtal. Kommissionen skall ingående utvärdera de kommentarer som lämnats samt motiven till att inarbeta eller inte inarbeta dem, innan den lämnar en officiell rekommendation. Detta gör det åtminstone till viss del möjligt att uppväga avsaknaden av förhandlingar med Europeiska kommissionen rörande sådana avtal innan de godkänns. Mot bakgrund av att erkännandet av frivilliga miljöavtal inte får några direkta rättsliga följder anser kommittén inte att det är nödvändigt att Europaparlamentet och rådet medverkar i godkännandet av dem, och erkännandet av dem bör därför uteslutande vara kommissionens ansvar.

⁽¹⁾ EGT C 3, 6.1.2001, s. 2.

2.20. Förslag 10: Förfarande för samreglering: När det gäller frivilliga avtal som följer förfarandet för samreglering, där Europaparlamentet och rådet medverkar, måste det från början klargöras i förslaget till rättsakt (som givetvis skall vara ett direktiv) vilka aspekter som regleras direkt i rättsakten och vilka som kräver att intresserade parter sluter ett frivilligt avtal

om att genomföra åtgärder i syfte att uppnå direktivets mål. Med tanke på att avtalen skall vara frivilliga är det nödvändigt att ange kompletterande åtgärder för de enskilda aktörer som omfattas av direktivet men som inte vill delta i det frivilliga miljöavtalet på gemenskapsnivå.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Lissabon – att väcka visionen till liv?"

(2003/C 61/24)

Vid sin plenarsession den 16 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Lissabon – att väcka visionen till liv?".

I enlighet med artiklarna 11.4 och 19.1 i arbetsordningen beslutade kommittén att inrätta en underkommitté och ge denna i uppdrag att utarbeta yttrandet.

Underkommittén antog sitt yttrande den 29 juli 2002. Föredragande var Peter Morgan.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 18 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 86 röster för och en nedlagd röst.

1. Inledning

1.1. Det portugisiska ordförandeskapet väckte höga förväntningar under förberedelserna inför Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000. I sitt yttrande inför mötet i Lissabon ⁽¹⁾ delade EESK denna optimism inför mötet och lade fram kommitténs dagordning.

1.2. I samband med förberedelserna inför Europeiska rådets möte i Barcelona i mars 2002 stod det klart att alla var överens om att Lissabonmålen var mycket ambitiösa, men att många observatörer och deltagare ansåg att det inte gjorts tillräckligt stora framsteg i enlighet med Lissabondagordningen.

1.3. EESK beslutade att invänta rapporten från Europeiska rådets möte i Barcelona innan kommittén utarbetade ett yttrande om framstegen och framförde sina synpunkter i fråga om prioriteringarna.

2. Visionen

2.1. Visionen för Europeiska rådets möte i Lissabon uttrycktes väl av det portugisiska ordförandeskapet i en skrivelse av den 17 januari 2000 riktad till medlemmarna i Europeiska rådet. Nedan följer ett utdrag ur premiärminister António Manuel de Oliveira Guterres skrivelse:

"En ny era kommer att öppna sig inom uppbyggnaden av Europa.

⁽¹⁾ EGT C 117, 26.4.2000, s. 62.

Trots det ekonomiska uppsvinget återstår allvarliga sociala problem med arbetslöshet, social utslagning och risk för en framtida obalans i de sociala trygghetssystemen, som också är ett uttryck för mer djupgående strukturella svårigheter, där det krävs djärva reformer. Svårigheterna understryks genom de ofrånkomliga utmaningar som utgörs av globaliseringen, den nya tekniken och den åldrande befolkningen. Den europeiska sociala modellen kan bibehållas endast om nya konkurrensfaktorer byggs upp och om den sociala modellen själv förnyas.

Jag skulle vilja utgå från en mycket viktig fråga. Ett nytt paradigm framträder: en ekonomi som bygger på innovation och kunskap, vilket är den främsta källan till nationernas, regionernas, företagens och människornas välbefinnande. Europa har hamnat långt på efterkälken och bör utforma sin egen väg till en ny, konkurrenskraftig plattform, samtidigt som den nya faran för social utestängning bekämpas. Innovation måste kombineras med social delaktighet.

Jag menar att vi har förutsättningar att utforma ett nytt strategiskt mål för de kommande tio åren: nämligen att göra Europeiska unionen till världens mest dynamiska och konkurrenskraftiga område, grundat på innovation och kunskap, med förmåga att öka den ekonomiska tillväxten, skapa fler och bättre sysselsättningstillfällen och mer omfattande social sammanhållning.

En ekonomisk och social strategi för att förnya grunderna för tillväxt i Europa måste innehålla en kombination av makroekonomisk politik och modernisering av det sociala skyddet.”

2.2. Före Europeiska rådets möte i Lissabon visste alla att detta var ett oerhört ambitiöst mål. Rådet ställde upp en tioårig dagordning för ekonomisk och social förnyelse som senare kompletterades med en miljödimension. Samverkan och samordningsvinsterna mellan dessa tre dimensioner är av central betydelse eftersom de uppenbarligen hänger samman. För att utnyttja potentialen för sysselsättning och ekonomisk tillväxt och bli den ledande regionen måste Europa prestera i nivå med eller bättre än de mål som satts upp inom Lissabonstrategins samtliga tre dimensioner. I tabell 2 i andra delen av meddelandet ”Lissabonstrategin – möjligheter till förändring (1)” redogör kommissionen för framstegen mot Lissabonmålen under de senaste två åren. De bästa medlemsstaterna har redan nått målen. Utmaningen består i att få upp genomsnittet i EU till denna nivå.

2.3. För att få perspektiv på dessa ekonomiska mål presenterar vi nedan ett antal jämförande uppgifter från EU och USA. Här måste vi emellertid framföra två förbehåll: för det första att ekonomiska data inte alltid avspeglar den faktiska livskvaliteten, och för det andra att kvaliteten på den ekonomiska aktiviteten också kan variera kraftigt från land till land, särskilt om den mäts utifrån sådana variabler som god företagsledning och företagens sociala ansvar.

2.3.1. Ambitionen från Lissabon är att uppnå en tillväxttakt på 3 % per år under årtiondet. Mot detta mål om 3 % per år för total BNP kan man ställa den genomsnittliga årliga procenttillväxttakten i realvärdes-BNP för tidigare perioder (2):

	EU	USA
1975–1985	2,3	3,4
1985–1990	3,2	3,2
1990–1995	1,5	2,4
1995–2001	2,6	3,9

2.3.2. Dessa skillnader i förhållande till USA har bidragit till en stor klyfta i sammanlagd tillväxt under perioden 1992–2000 (3):

EU-15: 20,7 %

USA: 38,7 %

Även här varierar medlemsstaternas resultat och många av de mindre staterna presterar bättre än de större. För att minska denna klyfta krävs radikala åtgärder, eller ”djärva reformer” som det portugisiska ordförandeskapet uttryckte det.

2.3.3. En viktig komponent i BNP per capita är sysselsättningsgraden. Under 2001 uppgick sysselsättningsgraden till 66 % i EU och till 75 % i USA. Sysselsättningsgraden vid ett givet tillfälle är resultatet av tidigare sysselsättningstillväxt. Den genomsnittliga sysselsättningstillväxten per år under senare femårsperioder visas nedan:

	EU	USA
1975–1985	0,1	2,2
1985–1990	1,4	2,0
1990–1995	- 0,5	0,9
1995–2001	1,2	1,4

(1) KOM(2002) 14 slutlig.

(2) Källa: European Competitiveness Report 2001, s. 19.

(3) Källa: Eurostat, 2002.

2.3.4. Denna oförmåga att skapa nya arbetstillfällen är kärnan i EU:s dilemma. Det behövs större efterfrågan på arbetskraft och arbetsmarknaden måste fungera effektivt. Mycket görs för närvarande inom hela EU för att förbättra arbetskraftskompetensen, arbetskvaliteten och jämställdheten. Ännu mer måste göras för att människor skall få arbete.

2.3.5. Följande uppgifter är allmänt kända, men problemen behandlas inte effektivt vilket leder till att problemen kvarstår: Sysselsättningstillväxten i företagssektorn under perioden 1985–2000 uppgick till 5 % i EU och 43 % i USA ⁽¹⁾. EU har inte det dynamiska sysselsättningskapande klimat som krävs, och detta utgör kärnan i den utmaning som diskuteras i Lissabonvisionen.

2.3.6. Det finns anledning att studera de sektorer där arbetstillfällena skapas. Den teknikintensiva industrin omfattar en större andel av den totala tillverkningsindustrin i USA än i EU under hela perioden från 1985, och denna skillnad har ökat betydligt med tiden. År 1998 utgjorde t.ex. teknikintensiva branscher ungefär 35 % av tillverkningsindustrins förädlingsvärde i USA, vilket kan jämföras med ungefär 24 % i EU ⁽²⁾. I USA steg denna andel med nästan 9 procentenheter under perioden 1985–1998, medan den i EU endast ökade med 1,5 procentenheter.

2.3.7. Inom EU står tjänstesektorn för 69 % av samtliga arbetstillfällen och för 70 % av den totala produktionen. Detta innebär en ökning på ca 6 % för båda dessa variabler sedan 1990 ⁽³⁾. I USA utgör tjänstesektorns andel av arbetstillfällena ca 74 %, och produktionsandelen uppgår till ca 78 %. För företagstjänstesektorn gäller följande värden:

	EU	USA
Förädlingsvärde	52,3 %	54,8 %
Sysselsättning	46,1 %	53,7 %

2.3.8. På grund av den växande efterfrågan på tjänster allt eftersom inkomsterna ökar måste EU säkerställa att den potentiella sysselsättningsökning som är knuten till tillväxten i tjänstesektorn förverkligas. För detta krävs att hindren för tillväxt i tjänstesektorn avlägsnas ⁽⁴⁾.

2.4. Behovet av att skapa fler arbetstillfällen var orsaken till att EESK i sitt yttrande till Europeiska rådets möte i Lissabon framhöll att det främsta kravet var att man intog en strategisk hållning till Europas situation utifrån det nya paradigmet. "Den rådande konjunkturuppgången skulle kunna ses som en

anledning till att inte vidta de radikala åtgärder som krävs om konjunkturåterhämtningen skall ge upphov till strukturell förnyelse och leda till hållbar tillväxt på sysselsättningsområdet ⁽⁵⁾."

2.5. Vi konstaterade också följande: "Vi är övertygade om att Europa besitter den innovationsförmåga, kreativitet, kunskap och företagsamhet som erfordras för att lyckas i den nya modellen. Men dessa färdigheter måste ges svängrum. Hinder måste ersättas av möjligheter, hämmande åtgärder av stimulerande initiativ. Europas företag frigjordes under det förra decenniet. Nu är det dags att frigöra energin hos Europas män och kvinnor."

2.6. Frågan som de flesta medlemsstater nu ställts inför är hur detta skall gå till. De måste göra en korrekt avvägning mellan social trygghet och ekonomisk flexibilitet och mellan kort och lång sikt. Resultaten i USA visar att EU:s samlade resultat inom ekonomin och på arbetsmarknaden kan och måste förbättras avsevärt. Modeller för hur detta skall uppnås finns i Europa, särskilt i vissa medlemsstater som presterar lika bra eller bättre än USA på sysselsättningsområdet och andra områden. Om man tittar på några av dessa länder (t.ex. Danmark, Nederländerna och Sverige) måste det inte finnas en motsättning mellan en hög social skyddsnivå och hög sysselsättningsnivå. Om man – i enlighet med Lissabonvisionen – kan få den ekonomiska politiken, socialpolitiken och sysselsättningspolitiken att stödja varandra, kan den traditionella avvägningen mellan tillväxt och social trygghet ge ett betydande bidrag till att existerande samverkans effekter stärks.

3. Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Lissabon – mars 2000

3.1. Visionen ingick i ordförandeskapets slutsatser:

"Unionen har idag fastställt ett nytt strategiskt mål för nästa decennium, nämligen att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning."

3.2. För att uppnå detta mål skisserades två övergripande handlingsalternativ:

- Att förbereda övergången till en konkurrenskraftig, dynamisk och kunskapsbaserad ekonomi.
- Att modernisera den europeiska sociala modellen genom att investera i människor och bygga en aktiv välfärdsstat.

(1) Källa: OECD 2000.

(2) KOM(2002) 262 slutlig, avsnitt 4, fjärde stycket.

(3) European Competitiveness Report 2002, kapitel III.

(4) KOM(2002) 262 slutlig, avsnitt 5, sjätte stycket.

(5) EGT C 117, 26.4.2000.

3.3. Mer specifikt föreslogs följande åtgärder för att förbereda omvandlingen av ekonomin:

- Ett informationssamhälle för alla.
- Att upprätta ett europeiskt område för forskning och innovation.
- Att inrätta en gynnsam miljö för att starta och utveckla innovativa företag, särskilt små och medelstora.
- Ekonomiska reformer för en fullbordad och fullt fungerande inre marknad.
- Effektiva och integrerade finansiella marknader.
- Att samordna den makroekonomiska politiken: budgetkonsolidering samt kvalitet och hållbarhet i de offentliga finanserna.

3.3.1. Dessa beslut var betydelsefulla av två skäl: För det första gav de en signal om avsikten att fullborda inre marknaden med avseende på de avsnitt som fortfarande behöver öppnas, för det andra utgör de en ram för att omvandla samhällsekonomin i anslutning till innovations- och kunskapsaspekterna.

3.4. De föreslagna konkreta åtgärderna för att modernisera den europeiska sociala modellen omfattade följande:

- Utbildning för att leva och arbeta i kunskapssamhället.
- Fler och bättre arbetstillfällen i Europa: att utforma en aktiv sysselsättningspolitik.
- Att modernisera det sociala skyddet.
- Att främja social delaktighet.

3.4.1. Den sociala dagordningen utvecklades vidare vid Europeiska rådet i Nice (se avsnitt 4 nedan).

3.5. Utöver ovannämnda två program betonades vikten av att beslut genomförs i praktiken, bland annat genom följande:

- Förbättring av pågående processer.
- Genomförande av en ny öppen samordningsmetod.
- Frigörande av erforderliga medel.

3.5.1. Det som är slående med Lissabonprocessen är samverkan mellan medlemsstater som agerar på nationsnivå och samordningen av denna aktivitet, som kulminerar i vårtoppmötena. Målen formuleras så att de skall kunna uppnås genom en kombination av "gruppträck" från andra nationer och öppen samordning. Vårtoppmötena fungerar som årlig

kontrollpunkt för framåtskridandet. För att Lissabonvisionen skall bli verklighet är det avgörande att medlemsstaterna erkänner detta medansvar och behovet av att åstadkomma reformer på nationell nivå.

3.5.2. Förutom den "vertikala" samordningen mellan EU och medlemsstaterna lägger man till en "horisontell" dimension genom att engagera arbetsmarknadsparterna, med kulmen vid det sociala toppmötet före Europeiska rådets vårmöte. Att engagera arbetsmarknadsparterna innebär också att engagera näringslivet, så att näringslivet också förväntas bidra till att åstadkomma förändringar.

3.6. Enligt ESK:s uppfattning är det en riktig vision som skisserades i Lissabon. Utmaningen för EU ligger i att få alla tänkta förändringar att realiseras, på både medlemsstats- och EU-nivå.

4. Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Nice – december 2000

4.1. I Nice godkände rådet den europeiska sociala dagordningen, som i linje med slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon definierade specifika handlingsprioriteringar för de kommande fem åren. "Denna agenda utgör ett viktigt steg för att stärka och modernisera den europeiska sociala modellen." I Nice beslutade också rådet att, i samband med bedömningen av Lissabonstrategins framsteg, vid varje vårtoppmöte granska hur dagordningen genomförs. Arbetsmarknadsparterna uppmanades att i full utsträckning delta i genomförandet och bevakningen av dagordningen, särskilt vid ett årligt toppmöte för sociala frågor före Europeiska rådets vårmöte.

4.2. De centrala kapitlen i den sociala dagordningen är följande:

- Fler och bättre arbetstillfällen.
- Föregripa och dra nytta av förändringen av arbetsmiljön genom att utveckla en ny jämvikt mellan smidighet och säkerhet.
- Bekämpa fattigdom och alla former av social utslagning och diskriminering för att främja den sociala integrationen.
- Modernisera det sociala skyddet.
- Stärka jämställdheten mellan könen.
- Stärka den sociala aspekten i samband med utvidningen och Europeiska unionens yttre förbindelser.

4.3. EESK betonar behovet av att modernisera det sociala trygghetssystemet och att skapa en bättre balans mellan flexibilitet och trygghet i arbetsmiljön, samtidigt som man måste framhålla de anställdas och arbetsgivarnas eget ansvar.

5. Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Göteborg – juni 2001

5.1. Vid Europeiska rådets möte i Göteborg utvidgades Lissabonstrategin:

”Europeiska rådet godkänner en strategi för hållbar utveckling som kompletterar unionens politiska åtagande om ekonomisk och social förnyelse, lägger till en tredje miljödimension till Lissabonstrategin och fastställer en ny metod för att utforma politiken.”

5.2. De huvudsakliga punkterna till stöd för miljödimensionen omfattade följande:

- En ny metod för att utforma politiken.
- Den globala dimensionen.
- Inriktning på prioriteringar på miljöområdet.
- Miljöhänsyn integreras i politiken.

EESK har utarbetat ett yttrande om hållbar utveckling för att bidra till Europeiska rådets möte i Barcelona⁽¹⁾ och använt detta yttrande som underlag för sitt yttrande om den globala dimensionen inför världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg i augusti/september 2002⁽²⁾.

5.3. De fyra målinriktade miljöprioriteringarna var följande:

- Bekämpning av klimatförändringar.
- Säkerställa hållbara transporter.
- Komma till rätta med hot mot folkhälsan.
- Att på ett mer ansvarsfullt sätt förvalta naturtillgångar.

5.4. Prioriteringarna har formulerats på konceptnivå och täcker ett flertal sektorer. Det återstår att se hur de kan omvandlas till konkreta åtgärder. Utöver detta kommer den verkliga kärnfrågan att vara ”hållbarheten” i EU:s politik på de sociala, ekonomiska och miljömässiga områdena och graden av konsekvens i politiken.

6. Kommissionens meddelande om Lissabonstrategin – Möjligheter till förändring (januari 2002)

6.1. I detta meddelande gör kommissionen en bedömning av de framsteg som gjorts under de två åren efter toppmötet i Lissabon:

”För att uppnå Lissabonmålen krävs en kontinuerlig tillväxt på 3 % inom EU. [Enligt uppgifter i kommissionens rapport uppgår tillväxten till 1,6 %]. Med hänsyn till den konjunkturduggång som Europeiska unionen nu befinner sig i är det ännu viktigare att det sker framsteg i arbetet med att genomföra de reformer som leder till en fortlöpande ökning av sysselsättningen och till en ökad arbetsproduktivitet.

Sedan mötet i Lissabon har skillnaden i BNP per capita mellan Europeiska unionen och USA varit oförändrad. Enligt de senaste uppgifterna motsvarar unionens BNP per capita 64 % av BNP per capita i USA. Skillnaden i arbetsproduktivitet per timma förklarar cirka en tredjedel av denna skillnad. De återstående två tredjedelarna beror på det mindre antalet arbetstimmar per år och arbetstagare och på den lägre förvärvsfrekvensen i unionen. Framsteg måste göras på alla områden i Lissabonstrategin om denna skillnad skall kunna minska betydligt.”

6.2. På ett annat ställe i dokumentet påpekar kommissionen att ”Europeiska rådets möte i Barcelona kommer att vara ett kritiskt skede i Lissabonstrategin (...)”.

- Kommissionen har nu lagt fram de flesta av de viktigaste politiska förslagen.
- Den andra etappen, att komma överens och besluta om dessa förslag, är på god väg. Vad detta kommer att resultera i beror i stor utsträckning på Europaparlamentet eller rådet, som måste fatta beslut om viktiga delar av strategin.
- Slutetappen när de politiska beslut som fattats genomförs och börjar synas i praktiken har knappt inletts.

6.3. ”För att den nya politiken skall leda till konkreta resultat, såsom visas i denna rapport, krävs dock insatser från alla berörda parter. Betydande framsteg har redan gjorts (...), [men] på vissa andra viktiga områden som gäller ekonomiska och strukturella reformer har dock framstegen varit långsamma eller resultaten varit en besvikelse.

Europeiska unionen måste åtgärda denna eftersläpning innan den blir större, sända förtroendeingivande signaler och ge tydliga politiska impulser på de områden där framsteg i första hand måste göras.”

6.4. EESK noterar att kommissionen, efter betoningen vid Europeiska rådets möten i Lissabon och Göteborg av att besluten måste genomföras i praktiken, fortfarande kände att den måste uppmana politikerna att ta sitt ansvar. EESK konstaterar dock att utvecklingen har gått åt rätt håll under månaderna efter toppmötet i Barcelona.

⁽¹⁾ EGT C 94, 18.4.2002.

⁽²⁾ EGT C 221, 17.9.2002.

6.5. Förberedelserna och förväntningarna inför Europeiska rådets möte i Barcelona skymdes av att valkampanjer pågick i ett antal länder. Politikerna ville inte på förhand avgöra frågor i Barcelona som redan diskuterades i valkampanjerna.

6.6. EESK välkomnar en ökad användning av den öppna samordningsmetoden och konstaterar att arbetsmarknadens parter har tagit sitt ansvar på EU-nivå. Kommittén anser dock att denna strategi bara kan lyckas om medlemsstaterna gör en offentlig och systematisk utvärdering av framstegen. EESK rekommenderar att kommissionen gör en utvärdering av strategins resultat i samband med planeringen av nästa vårtoppmöte.

7. Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Barcelona – mars 2002

7.1. Slutsatserna inriktades på följande två huvudprogram:

- Att inte slå av på takten när det gäller den långsiktiga strategin (dvs. Lissabonstrategin).
- Prioriterade åtgärder på tre områden.

7.2. I det första programmet ingick följande fyra teman:

- Samordning av den ekonomiska politiken.
- Hållbar utveckling.
- Ett gynnsammare klimat för entreprenörskap och konkurrenskraft.
- Förstärkt social sammanhållning – den sociala agendan.

7.3. Ett konstaterande i avsnittet om samordningen av den ekonomiska politiken är värt att nämna:

De viktigaste punkterna kommer att vara de offentliga finansernas kvalitet och hållbarhet, genomförande av ytterligare nödvändiga reformer på varu-, kapital- och arbetsmarknaden samt säkerställande av överensstämmelse med politiken på de olika enskilda områdena. Den viktigaste frågan är hur reformerna i kursivstil ovan kan omsättas i förslag i åtgärdsprogrammen.

7.4. De tre prioriterade åtgärderna omfattar följande:

- Aktiv politik för att uppnå full sysselsättning – fler och bättre arbetstillfällen.
- Att knyta samman de europeiska ekonomierna.
- En konkurrenskraftig kunskapsbaserad ekonomi.

7.5. Den första prioriterade åtgärden omfattar en aktiv politik för att uppnå full sysselsättning. Stimulansåtgärder för att främja ekonomisk aktivitet och efterfrågan på sysselsättning diskuteras inte. I punkt 28 i slutsatserna konstateras dock följande: "Full sysselsättning inom Europeiska unionen är hörnstenen i Lissabonstrategin och det väsentliga målet för ekonomisk och social politik vilket kräver att fler och bättre arbeten skapas. Det är därför nödvändigt att även fortsättningsvis ägna särskild uppmärksamhet åt reformerna av sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitikerna."

7.6. En förstärkt sysselsättningsstrategi går i huvudsak ut på att öka anställbarheten och sysselsättningsgraden, dvs. förbättra utbudsledet av sysselsättningsekvationen genom kompetensutveckling, social integration osv.

7.7. En särskild riktlinje rör arbetsmarknadens funktion:

"I fråga om nuvarande sysselsättningspolitik (...) uppmanas medlemsstaterna bl.a. att göra en riktig avvägning mellan flexibilitet och trygghet i enlighet med nationell praxis se över bestämmelserna om anställningsavtal, och där så är lämpligt kostnaderna, i syfte att främja fler arbetstillfällen."

Denna fråga står i dag i fokus för den politiska debatten i en rad medlemsstater.

7.8. Den andra prioriterade åtgärden avser en sammankoppling av de europeiska samhällsekonomierna. De övergripande punkterna omfattar följande:

- Finansmarknaderna (finans tjänsterna).
- Att integrera de europeiska energi-, transport- och kommunikationsnäten.
- Offentliga tjänster av god kvalitet.

7.9. Allt detta är önskvärt, men det kommer att innebära avsevärda svårigheter att förverkliga det. Åtgärderna förväntas stimulera efterfrågesidan i sysselsättningsekvationen, men det kommer att ta tid innan de slår igenom.

7.10. Den tredje prioriterade åtgärden omfattar en konkurrenskraftig kunskapsbaserad ekonomi. Den har två dimensioner:

- Utbildning.
- Forskning och spjutspetsteknik.

Båda dessa åtgärder är högst önskvärda. Att det program för forskning och utveckling som inrättades vid mötet i Lissabon har genomförts så långsamt är en av de största besvikelserna hittills. EESK efterlyser prioriterade åtgärder på detta område. Kommittén är dock oroad över målet att FoU skall uppgå till 3 % av BNP. Det finns en risk att varken den offentliga eller den privata sektorn inte kan uppnå detta mål.

7.11. Europeiska rådet beslutade också att förbättra unionens arbetsmetoder. Förarbetena till Barcelona visade att det krävs att den öppna samordningsmetoden tillämpas på ett bättre sätt, särskilt när det gäller medlemsstaternas genomförande av Lissabonprogrammet.

7.12. Den politiska kärnfrågan är i vilken utsträckning den sociala modellen kommer att reformeras. Det finns två aspekter: för det första hur de sociala trygghetssystemen antingen uppmuntrar eller avskräcker människor när det gäller att söka arbete; för det andra hur de antingen uppmuntrar eller avskräcker arbetsgivare när det gäller att anställa ny arbetskraft. I en social marknadsekonomi måste båda dessa aspekter fungera tillfredsställande. Man måste väga trygghet mot flexibilitet för både arbetstagare och arbetsgivare. Detta är en ständigt pågående debatt, som Lissabonprocessen måste lösa.

8. Att väcka visionen till liv?

8.1. EESK skulle än en gång vilja framhäva nyckelpunkterna på den dagordning som kommittén lade fram inför Europeiska rådets möte i Lissabon i punkt 3.2 i sitt yttrande:

8.1.1. Anpassning av den sociala modellen / de sociala modellerna till det nya paradigmet

”Även om den sociala tryggheten bevaras måste den sociala modellen i dess olika former anpassas för att undanröja de hinder som finns för sysselsättningen, undvika social utslagning i samtliga åldersgrupper och stärka principen om lika möjligheter, särskilt för kvinnor.”

I EESK:s yttrande inför Lissabontoppmötet underströk vi att det finns rhenländska, nordiska och anglosaxiska sociala modeller samt Medelhavsländernas modell och att dessa gav olika ekonomiska och sociala resultat genom ett brett åtgärdspektrum. I kommissionens meddelande inför Europeiska rådet i Barcelona visade tabell 2 framstegen mot vissa Lissabonmål, och man noterade också att genomsnittet för de tre bästa medlemsstaterna numera ofta låg på eller över målvärdet för år 2010. Det är lärorikt att studera vilka sociala modeller som gav dessa resultat över genomsnittet. Den nordiska modellen verkar ge de bästa resultaten, och det kan också hävdas att den ger bäst livskvalitet. Genom den öppna samordningsmetoden kan man utnyttja det bästa från varje modell för att nå en högre resultatnivå generellt sett.

8.1.2. Massutbildning i informationssamhällets teknik

”För att säkra anställbarheten och undvika social utslagning måste särskilda överväganden göras i förhållande till varje generation män och kvinnor.”

Ett helt spektrum av viktiga initiativ håller på att genomföras, men den bristande överensstämmelsen mellan arbetstillfällen och kompetens i varje åldersgrupp är fortfarande ett grundläggande hinder för att Lissabonmålen, och i synnerhet full sysselsättning, skall uppnås.

8.1.3. Spridning av företagskulturen och stöd till dess tillväxt

”Dessa frågor omfattar problemen med att ge alla utbildning och anställningsmöjligheter, att stimulera företagare och anställda, och att erkänna företagets sociala och ekonomiska värde. Med företagare menar vi företagsgrundare och företagsledare i små och medelstora företag, inklusive företag inom den sociala ekonomin, som använder ny teknik och satsar på nya marknader.”

I Lissabonyttrandet uttryckte EESK särskilda farhågor om möjligheterna att företag kan startas och växa som källa till nya arbetstillfällen. Den övergripande aspekten är givetvis företagandets i företag av alla storlekar och i samhället i stort. Under de två åren efter Lissabon har det kommit ett antal kommissionsinitiativ som skall skapa en gynnsam miljö för att starta och utveckla innovativa rörelser, särskilt små och medelstora företag. Det finns dock fortfarande ett allmänt behov av att stimulera företagskulturen och stödja företagsverksamhet.

8.1.4. Stöd till etablerade företag att anpassa sig till det nya paradigmet

Detta tema kan innebära avsevärda förändringar på företagsnivån. Man är nu överens om att uppsvinget i produktivitetstillväxten under andra halvan av 1990-talet i USA och i några av EU:s medlemsstater är nära förbundet med användningen och spridningen av informations- och kommunikationsteknik (IKT) till ett stort och ständigt växande antal ekonomiska verksamheter⁽¹⁾. Då IKT nu spelar en avgörande roll för moderniseringen av våra ekonomier är det viktigt att skapa förutsättningar för att IKT ska få så stor spridning som möjligt⁽²⁾.

⁽¹⁾ KOM(2002) 262 slutlig, avsnitt 3, andra stycket.

⁽²⁾ KOM(2002) 262 slutlig, avsnitt 3, sista stycket.

I punkt 29 i Europeiska rådets slutsatser från toppmötet i Barcelona uppmanas arbetsmarknadens parter att ställa sina strategier till förfogande för Lissabonstrategin: "Det fleråriga programmet som arbetsmarknadens parter kommer att lägga fram i december 2002 bör redan innefatta detta bidrag, särskilt när det gäller företagens förmåga att anpassa sig i sådana avseenden som kollektivavtal, återhållsamhet i lönekraven, förbättrad produktivitet, livslångt lärande, ny teknik samt flexibel organisation av arbetet."

EESK betonar vikten av att arbetsmarknadens parter underlättar detta förändringsarbete på företagsnivå, så att IKT kan få den inverkan som behövs för ökad konkurrenskraft och tillväxt.

Som framhölls i Barcelona kommer nästa vårtoppmöte att bli ett viktigt utvärderingstillfälle för dessa frågor.

8.1.5. Anpassning av grund- och yrkesutbildning till det nya paradigmet

"Med tanke på att utbildning spelar en central roll i det nya paradigmet i allmänhet, och i fråga om anställbarhet i synnerhet, är det anmärkningsvärt att det i USA baseras på en allmänt sett låg utbildningsnivå. Tack vare regeringarnas och företagets stöd kan man inom EU uppnå en såväl kvalitets- som kvantitetsmässig ökning av sysselsättningen som ett resultat av insatserna inom den högre utbildningen. Investeringar i humankapital ligger till grund för ett innovations- och kunskapssamhälle."

Kommissionen har tagit en rad initiativ i fråga om utbildning och fortbildning för att leva och verka i kunskapssamhället. Eftersom denna fråga är så grundläggande skulle man gärna se starkare fokusering och fler framsteg med berörda indikatorer vid nästa vårtoppmöte.

8.1.6. Hållbar utveckling till förmån för innovation och tillväxt

"Att helt och hållet anpassa EU:s ekonomi och kultur till principerna och föreskrifterna om hållbar utveckling innebär radikala förändringar, en skarp brytning och innovation både i fråga om teknik och beteende. En sådan utveckling ligger i linje med det nya paradigmet."

Utifrån sitt helhetsperspektiv hade EESK redan i Lissabonutskottets avsnitt 9 noterat behovet av att integrera aspekter som miljö och hållbar utveckling. I efterhand kan sägas att man starkare skulle ha betonat behovet av politiskt ledarskap för att få till stånd de omfattande förändringar som måste ske.

8.2. Nedan återges EESK:s förslag till program för hållbar utveckling som återfinns i avsnitt 9 i kommitténs yttrande:

"8.2.1. Det är svårt att tänka sig ett nytt paradigm som inte inkluderar hållbar utveckling. Det måste vara ett 'hållbart' paradigm och därför måste det bygga på innovation och kunskap. Till de viktigaste målen hör:

- Kontroll och minskning av avfall och föroreningar på land, i vattnet och i atmosfären.
- Ett hållbart utnyttjande av mark och vatten, vilket berör jordbruket, skogsbruket, trädgårdsnäringen, urbaniseringen, industrialiseringen, transporterna, turismen och sporten.
- Utveckling av hållbara energikällor och användande av organiskt bränsle och andra begränsade naturresurser.
- Bättre balans i livsmedelsproduktionen på land och till havs mellan efterfrågan och hållbarhet, med ökad uppmärksamhet åt kvalitet i livsmedelskedjan.
- Bättre balans mellan allmänna och privata transporter, med stöd av en mer rationell syn på fysisk planering och markutnyttjande."

8.3. EESK bedömer att ovannämnda struktur är ett bra sätt att sätta kraft bakom kommissionens egna prioriteringar, som är mer konceptinriktade, mindre konkreta och mindre fokuserade.

- Bekämpning av klimatförändringar.
- Säkerställa hållbara transporter.
- Komma till rätta med hot mot folkhälsan.
- Att på ett mer ansvarsfullt sätt förvalta naturtillgångar.

8.4. Efter Göteborg har kommissionen lagt fram ett antal initiativ som syftar till att tillföra en miljödimension. Även här vill EESK betona att kärnfrågan är hållbarhet i alla dimensioner. I detta sammanhang upprepar vi delar av vårt yttrande om hållbarhetsfrågan:

"8.4.1. En relevant kunskapsbas ger möjlighet till bättre förvaltning av en hållbar utveckling. Här kan forskning bedrivas med både allmänna och privata medel, men det måste komma initiativ från statligt håll.

8.4.2. I utnyttjandet av teknik för miljöskydd och hållbar utveckling ligger en stor potential för nya arbetstillfällen.

8.4.3. Det kommer att krävas teknisk, industriell, psykologisk och kulturell förnyelse om de mål som nämns i 8.1 skall nås. Framgångsrik förnyelse skall leda till att existerande företag får ny livskraft och att det skapas nya, framgångsrika små och medelstora företag. Medlemsstaterna kommer att behöva skapa lämpliga incitament (både morötter och piskor) för att stimulera till sådan förnyelse.

8.4.4. Möjligheterna till en ekonomiskt och ekologiskt hållbar och socialt stabil framtid kommer att förbättras om en bred bas av teknisk och organisatorisk expertis kan byggas upp och utvecklas vidare. En av förutsättningarna för det är att det finns ett funktionellt och effektivt system för förnyelse där det skall finnas ett antal olika former av samspel mellan forskning och utbildning, mellan yrkesutbildning, produktion och organisation, samt mellan tekniköverföring och statlig politik för förnyelse.

8.4.5. Det är därför också nödvändigt att i större utsträckning främja forskning och utveckling både på djupet och på bredden för att skapa en grund för framtida innovationer⁽¹⁾. Arbetstillfällena på området måste göras så attraktiva som möjligt så att de mest begåvade stannar kvar och arbetar i Europa. Redan i grundskolan måste man ge större utrymme för, och mer kvalificerad utbildning i, matematiska och naturvetenskapliga (och även tekniska) ämnen.

8.4.6. Toppmötet i Lissabon bör ge kommissionen i uppgift att studera de frågor som tas upp i punkt 9.1 inom ramen för existerande EU-program och åtaganden så att rådet kan överväga fortsatta åtgärder för att säkerställa att det nya paradigmet är hållbart."

(1) Se också kommissionens meddelande "Mot ett europeiskt område för forskningsverksamhet" (KOM(2000) 6 slutlig).

9. Sammanfattning

9.1. Det är vår uppfattning att stora framsteg har gjorts på många områden, framför allt där kommissionen har haft initiativet.

9.2. Vi menar att endast få medlemsstater har gjort framsteg för att lösa problemen på områden som kräver politiskt ledarskap. Vi uppmanar särskilt politikerna att inkludera miljöskydd och hållbarhetsaspekter i alla sina viktigare initiativ på samtliga områden. I ett antal medlemsstater bör hållbarheten hos existerande sociala modeller undersökas.

9.3. EESK har tagit del av kommissionens meddelande "Produktivitet: nyckeln till konkurrenskraft för medlemsstaternas ekonomier och företag⁽²⁾". I detta dokument betonar även kommissionen vilken utmaning det innebär och hur viktigt det är att Lissabonmålen uppnås. EESK kommer att lägga fram ett yttrande om detta meddelande.

9.4. Framsteg i Lissabonprocessen är i hög grad avhängiga av den öppna samordningsmetoden och framstegsrapporteringen vid varje vårtoppmöte, samt arbetsmarknadsparternas deltagande i det föregående sociala toppmötet. Denna process behöver utvärderas objektivt i anslutning till vårtoppmötet 2003 då Lissabontidsplanen kommer att ha genomförts till 30 %. EESK kommer att lägga fram en egen rapport för rådet och Europaparlamentet före Europeiska rådets vårtoppmöte 2003.

9.5. I det yttrande som lades fram inför Europeiska rådets möte i Lissabon ställde EESK frågan om det inte var så att vi kanske behöver ett nytt paradigm för det politiska styret också för att hantera utmaningarna med det nya paradigmet. För att de åtgärder skall vidtas som krävs för att förverkliga Lissabonvisionen är det uppenbarligen nödvändigt att än en gång ställa denna fråga. Det nya paradigmet bör preciseras av konventet om Europas framtid. EESK anmodar konventet att göra detta.

(2) KOM(2002) 262 slutlig.

Bryssel den 18 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Göke FRERICHS

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om patenterbarhet för datorrelaterade uppfinningar"

(KOM(2002) 92 slutlig – 2002/0047 COD)

(2003/C 61/25)

Den 4 mars 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 11 september 2002. Föredragande var Daniel Retureau.

Vid sin 393:e plenarsession den 19 september 2002 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 43 röster för, 18 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Inledande redogörelse för de olika immaterialrättsliga systemen

1.1. Industriella patent innebär att innehavare får en tidsbegränsad ensamrätt för utnyttjande av sina uppfinningar, inom gränserna för sina anspråk och på vissa villkor. De allmänt antagna kriterierna för patenterbarhet i Europa gäller uppfinningar som har teknisk karaktär, det vill säga inte är uppenbara för en fackman och därför utgör ett nytt "bidrag till teknikens ståndpunkt". Uppfinningen måste dessutom kunna "tillgodogöras industriellt". Det kan röra sig om en teknisk produkt eller ett (tillverknings)förfarande på det materiella området, till skillnad från det immateriella området dit teorier och idéer hör.

1.2. För att patentskydd skall kunna erhållas krävs bevis på framsteg i förhållande till teknikens ståndpunkt. De stora patentverken har databaser med meddelade patent som skall innehålla en beskrivning och förklaringar som gör det möjligt att reproducera den uppfinning som skyddas. En viktig faktor för själva idén om patent är att den tidsbegränsade ensamrätt som beviljas innehavaren (och som strider mot idén om fri konkurrens och fri marknad) kompenseras, genom att det tekniska kunnande och de nya kunskaper som uppfinningen lett till offentliggörs och att den därmed bidrar till tekniköverföring och spridning av kunskap.

1.2.1. Ett patents kvalitet beror inte bara på innovationens betydelse. En annan viktig faktor är kvaliteten på den mångsidiga kompetens och sakkunskap som finns hos i första hand uppfinnarna och i andra hand sakkunniga och rådgivare i patentfrågor samt de personer på patentverken som granskar patenten (fördjupade kunskaper om teknikens ståndpunkt, undersökningar om tidigaste förekomst på grundval av kontinuerligt uppdaterade kvalitetsdatabaser etc.). Eftersom den materiella rätten är geografiskt begränsad måste patent registreras i de olika länder där patent söks. Dessa förfaranden är betungande och kostnadskrävande och har endast delvis

förenklats genom den europeiska patentkonvention (EPC) som undertecknades i München 1973 av de europeiska medlemsländerna, och på internationell nivå genom samsamarbetskonventionen Patent Cooperation Treaty (PCT), som gör det möjligt att utvidga patentskyddet till länder som är parter i konventioner och fördrag under den internationella organisationen för immaterialrätt WIPO (World Intellectual Property Organization). Europeiska patentverket (EPO) har befogenheter att behandla patent som meddelats inom ramen för PCT.

1.2.2. EESK vill återigen framhålla hur viktigt det är att ge ett gott skydd på området immaterialrätt och industriell äganderätt, för att stärka investeringarna, konkurrenskraften och innovationerna och därmed företagets tillväxt och skapandet av kvalificerade jobb inom gemenskapen. Kommittén upprepar sin begäran till rådet om att kostnaderna för patentsökning och de regelbundna avgifterna skall vara måttliga, så att patent blir överkomligt för i synnerhet små och medelstora företag. Dessa kostnader ökar dock i förhållande till antalet länder där patent söks och till antalet översättningar, varför det är viktigt att ett gemenskapspatent verkligen är tillgängligt.

1.3. Det står klart och är allmänt erkänt att intellektuella produkter, grundläggande vetenskapliga upptäckter och teorier om ämnens egenskaper samt matematik (ekvationer, algoritmer, mängdlära, sannolikhetsberäkning, matrisberäkning, fuzzy logic etc.) som kan tillämpas direkt inom datateknik och programmering inte kan vara patenterbara. Relativitetsteorin, kvantmekaniken eller upptäckten av radioaktivitet eller kärnklyvning kan inte få något rättsligt skydd eftersom det rör sig om abstrakta idéer och grundläggande vetenskapliga upptäckter, även om exempelvis radioaktivitet och kärnklyvning kan användas som teoretisk grund för industriella tillämpningar med stort ekonomiskt och socialt värde (energi, medicin etc.).

1.4. Vissa intellektuella produkter skyddas av upphovsrätten, till exempel författares (till såväl böcker som sångtexter), målares, fotografers, skulptörers, filmregissörers och musikers verk som kan saluföras i olika former (offentliggöras i olika media) eller presenteras för en publik. I över trettio år har programvara för datorer omfattats av upphovsrätten på internationell nivå (WIPO och senare WTO) och europeisk nivå (nationell lagstiftning eller uteslutande ur EPC), medan vissa länder (bl.a. USA och Japan) har ändrat sin lagstiftning och sedan en kort tid tillbaka erkänner patent för programvara och även för intellektuella metoder. "Nyhet" och "nytta" är i dessa länder tillräckliga kriterier, vilket innebär att många patent meddelas för uppfinningar som i Europa tillhör bruksmodellsområdet (bekräftelse på köp på Internet genom en musklickning, men även patent genom EPO på ett datoriserat program för val av musik som skall spelas i snabbköp).

1.5. Upphovsrätten har redan från första början haft en mer direkt internationell räckvidd, eftersom inga innehavsrättigheter eller avgifter krävs, även om den materiella rätten liksom patenträtten alltid ligger inom det enskilda landets nationella lagstiftning. Det är lätt att erhålla detta skydd. I vissa länder ställs olika villkor, t.ex. registrering (Latinamerika), en första publicering (den anglosaxiska lagstiftningens copyright) eller något slags bevis på att verket och upphovsmannen varit först. På så sätt ges ett praktiskt taget kostnadsfritt och universellt upphovsrättsligt skydd, vilket kan jämföras med patent som i allmänhet är dyra (mellan 50 000 och 150 000 EUR för ett europeiskt patent).

1.6. Men grundforskningen och den tillämpade forskningen inom industrin får en allt viktigare roll, de "immateriella" kunskaperna och faktorerna får allt större utrymme inom den nya tekniken (inbyggd programvara, programmerbart elektroniskt material, "intelligenta" eller "virtuella" maskiner etc.), och i dag kan det därför verka svårare att dra en skarp gräns mellan två immaterialrättsliga huvudsystem, utan att deras grundvalar för den skull ifrågasätts. Genom anpassningar och större flexibilitet på vissa områden borde patent även fortsättningsvis kunna vara tillämpliga på förfaranden och uppfinningar som ger materiella effekter, även om man för detta ändamål omfattar särskilda programvaror (ABS-bromsar, NC-maskiner, styrinstrument etc.) som aktiveras genom uppsättningar av elektroniska komponenter och extra ingångar och utgångar (genom en sammansättning som kan likställas med en dators). Upphovsrätten bör även fortsättningsvis omfatta intellektuella produkter och publikationer på områdena kultur, litteratur, vetenskap eller programvaror, även om den fysiska formen för dessa verk har genomgått stora

förändringar på vissa områden (multimedia, elektroniska nät, TV) samtidigt som kopiering och olaglig användning har blivit relativt enkel. Trots att detta rör metoderna och medlen för skyddet av rättigheter som stärkts på senare år, är rättssystemet för skydd av äganderätten tillräckligt under förutsättning att det anpassas.

1.6.1. Det gäller dock att anpassa de traditionella skyddssystemen på lämpligaste sätt eller att utforma särskilda skyddsformer för att på bästa sätt garantera de immateriella rättigheterna för ny teknik och informationsamhället, utan att spridningen av kunskap och teknik påverkas. Diskussionerna gäller både system som är unika i sitt slag (kretsmönster på halvledare, växtförädlarrättigheter) och mer eller mindre djupgående förändringar av traditionella rättssystem, i syfte att göra dem mer flexibla och bättre anpassade till tekniken och samhällets allmänna intressen (exempelvis införandet av "nationella tillstånd" eller billiga obligatoriska tillstånd när det gäller patent på medicin, så att epidemier kan bekämpas, och begränsning av tillämpningen för skydd av bioteknik etc.). Det rör sig om ett klassiskt rättsligt och etiskt problem, nämligen att uppnå balans mellan utövandet av en laglig rättighet (den immateriella äganderätten, som är erkänd som en mänsklig rättighet) och andra personers och samhällets lagliga rättigheter och intressen, och härvid utgå från det allmänna intresset.

1.7. En gemenskapslagstiftning för immateriell och industriell äganderätt är under utveckling även om den ännu ligger i sin linda (direktiv, programvara, bioteknik, elektroniska kretsar, gemenskapsvarumärken, geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar etc.), men det är beklagligt att det inte finns något gemenskapspatent. Eftersom man misslyckades med att införa ett sådant i början av 1970-talet har man fått fylla detta juridiska tomrum på det minst smidiga sättet, genom mellanstatlighet via den europeiska patentkonvention (EPC) som undertecknades i München 1973 och inrättandet av Europeiska patentverket (EPO). Utvecklingen av gemenskapspatentet har försenats ännu mer av rådet på grund av allvarliga politiska och rättsliga problem, bland annat av språkskäl (förevändningar?) och därför att det finns invändningar mot inrättandet av en specialiserad europeisk jurisdiktion⁽¹⁾. Kommittén hoppas att rådet kan övervinna dessa svårigheter.

1.8. Utvecklingen av informationstekniken och särskilt av det allomfattande, öppna och driftskompatibla nätverk som Internet utgör; den fortlöpande produktionen av programvara för de olika beståndsdelarna i detta nät, som både är ett forum för åsikter och kommunikation och ett stöd för nätekonomin; skapandet av tillämpningar för kommunikation, handel, kapitalrörelser, utbildning och administration – allt detta väcker frågor om hur patentsystemet skall anpassas till den nya tekniken. Medan upphovsrätt har beviljats för dataprogram (kompilatorer, språk, operativsystem och tillämpningar), finns

(1) ESK:s yttrande 282/98, EGT C 129, 27.4.1998.

det inget patent för Internet, vars regleringsorgan skapar normer och ser till att det internationella nätet fortsätter att vara universellt och driftskompatibelt. Internet är obestriddligen en viktig faktor i utvecklingen av kunskapssamhällets nya teknik och i nya industri- och tjänstesektorers tillväxt.

1.9. Att Internet är universellt och driftskompatibelt samt att avgifterna för tillgång är låga är viktigt både för demokratin och ekonomin, men dessa förhållanden hotas ibland av patentering som rör Internetstandarder och programvara som är viktiga för nätets funktioner och som i så stor utsträckning som möjligt bör vara öppna och kostnadsfria. Detta är en grundläggande fråga, och EU bör agera mer för att detta verktyg skall förbli en oförytterlig allmännyttig tjänst, eftersom det är ett verktyg med universellt värde för både företagen, de universitet och forskningscentra som spelar en viktig roll i utvecklingen av Internet och programvaruinnovationen, myndigheter och privatpersoner.

1.10. Programvaror har stor betydelse både för utvecklingen av nätteknik, finslipning av olika dataverktyg och automater inom industrin, och de ingår i allt högre grad i innovativa tjänster eller tekniska produkter som i vissa fall på ett genomgripande sätt förändrar det dagliga livet, kulturen eller de sociala relationerna.

2. Kommissionens förslag

2.1. Direktivet innebär att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning, i såväl lagar som domstolspraxis, skall införa "patenterbarhet för datorrelaterade uppfinningar" (artikel 1, Räckvidd), och därmed tvinga patentverken i samtliga medlemsstater att utfärda patent för sådana uppfinningar, något som görs av EPO, trots att EPC utesluter sådana uppfinningar. Syftet är att göra rättslig praxis i de nationella domstolarna mer samstämmig.

2.2. I artikel 2 definieras vad man i direktivförslaget menar med datorrelaterade uppfinningar och vad som kännetecknar sådana.

2.3. Tillämpningen av en sådan uppfinning förutsätter användning av en dator, ett datoriserat nätverk eller någon annan programmerbar anordning (artikel 2 a).

2.4. Den definition som presenteras av begreppet tekniskt bidrag – ett för fackmannen icke uppenbart "bidrag till teknikens ståndpunkt" på ett "teknikområde" (artikel 2 b) – är klassisk, men ett sådant tekniskt bidrag skall vara av nyskapande karaktär och genomföras "med hjälp av ett eller flera datorprogram".

2.5. Med tanke på att ett program består av en serie kommandon för digital eller analog bearbetning av data är det tekniska bidraget i mångt och mycket, för att inte säga fullkomligt, beroende av programvara via en programmerbar elektronisk räknare, varför det tekniska bidraget inte kan separeras från tillämpning av sådan programvara.

2.6. Emellertid skall varje "datorrelaterad uppfinning" anses som "tillhörande ett teknikområde" (artikel 3). Detta innebär att programvaran eller programvarorna (tillämpningen av uppfinningen kan ske helt med hjälp av programvara, dvs. bestå av en programvara samt metoden för eller resultatet av en databehandling, och eventuellt även omfatta databaser) automatiskt integreras på ett tekniskt område och de facto anses uppfylla vissa grundläggande villkor för patenterbarhet (uppfinning av teknisk karaktär, bidrag till teknikens ståndpunkt).

2.6.1. Förutom de villkor för patenterbarhet som definierats tidigare anges i artikel 4 (Krav för patenterbarhet) även det klassiska kravet på att uppfinningen skall kunna "tillgodogöras industriellt".

2.7. I artikel 5 (Typ av krav) krävs att uppfinningen skall kunna patentskyddas som "anordning", dvs. en programmerad dator eller ett programmerat nätverk, eller som ett förfarande utfört med hjälp av en programvara.

2.8. Artikel 6 slår dock vakt om de villkor för upphovsrätt för dataprogram inom EU som anges i direktiv 91/250/EG och som tillåter baklängeskonstruktion (reverse engineering) eller dekompilering för att uppnå samverkans effekter, eller privat säkerhetskopiering av dataprogram. Även villkoren för kretsmönster på halvledare och för varumärken bibehålls.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Direktivet tillåter patent för en programmerad dator eller ett programmerat nätverk, eller för ett "förfarande" utfört med hjälp av ett dataprogram. Varje uppfinning som definieras på detta sätt anses automatiskt "tillhöra ett teknikområde", även om resultatet helt och hållet uppnås med hjälp av ett dataprogram. Dörren verkar således ha öppnats på vid gavel för patent för dataprogram, eftersom inget programmerbart elektroniskt material kan fungera utan dataprogram. Skillnaden mellan dataprogram "i sig" och dataprogram med "tekniska effekter" är ett juridiskt hårklyveri och omöjlig att upprätthålla

i praktiken, eftersom samtliga dataprogram är utformade för en dator eller elektroniska anordningar, såväl på system- som på programnivå. Begränsningen av räckvidden för patenterbarhet skulle följaktligen kunna avskaffas och därmed även omfatta dataprogram och intellektuella metoder, något som ligger i linje med den "rättspraxis" som tillämpas inom EPO:s olika tekniska besvärskammare för att komma runt den begränsning som anges i artikel 52 i EPC.

3.1.1. Den räckvidd för direktivet som kommissionen föreslår gäller för närvarande datorrelaterade uppfinningar för vilka överlappande klassiska kriterier skall gälla som begränsar räckvidden för patenterbarhet, något som inte kommer att utgöra en tillfredsställande lösning för anhängarna av ett totalt avskaffande av varje begränsning av räckvidden för patentlagstiftningen. Förslaget innebär dock i själva verket att man i efterhand godkänner och rättfärdigar den rättspraxis som tillämpas av EPO. Förslaget kan visserligen vid första anblicken tyckas ge uttryck för en inställning som inte är lika extrem som det fullständiga avskaffande av artikel 52.2 i EPC som förordas av EPO:s ledning och vissa rådsmedlemmar, men direktivet innebär trots allt att dörren öppnas för en framtida patenterbarhet på hela dataprogramområdet, speciellt genom att kravet "teknisk effekt" kan uppfyllas genom att dataprogrammet körs på en standarddator.

3.1.2. Patenterbarhet för affärsverksamhetsmetoder är en fråga som EPO:s ledning redan tagit itu med, och intern tolkning tillämpas på dataprogram (bilaga 6 till de interna regler som skall tillämpas av patentgranskare och som har titeln "Business Methods" är otvetydig i detta hänseende). Analogt skulle övriga uteslutna områden successivt kunna inkluderas inom patenterbarhetens räckvidd. Exempel på sådana områden är olika pedagogiska metoder som precis som affärsverksamhetsmetoderna också skulle kunna genomföras med hjälp av dataprogram och elektroniska nät, inte minst Internet.

3.2. Det blir dock ett allt större antal anordningar som innehåller elektroniska komponenter och dataprogram. Som exempel kan nämnas digitala stillbilds- och videokameror, flygplan och satelliter, bilar, olika analysinstrument inom industrin, automatiska övervaknings- och larmsystem, industrirobotor, programmerbara verktygsmaskiner etc. Listan kan göras lång och den växer ständigt. Det kommer därför att bli nödvändigt att se "teknisk effekt" som något som endast kan uppnås genom en materiell skapelse eller effekt, genom en uppfinning på fysikens område.

3.3. Om inte så sker finns det en risk att alla dataprogram kommer att likställas med tekniska uppfinningar som är relevanta för det patenterbara området, och att gränsen mellan de rättsliga regelverken för dataprogram blir mycket oklar, dvs. gränsdragningen mellan att antingen se dem som uppfin-

ningar "i sig" eller som att de helt eller delvis används i samband med en teknisk uppfinning. Detta beror på att varje datorrelaterad uppfinning (som därmed helt eller delvis även är dataprogramrelaterad) i direktivförslaget per definition ses som en del av ett teknikområde.

3.4. Denna oklarhet förvärras av artikel 6, där man verkar vilja upprätthålla rättsreglerna för upphovsskydd av program som används i samband med uppfinningar med ny "teknisk effekt". Regler som tillåter dekompileering, utveckling av samfunktionstillämpningar och kopiering för personligt bruk, inom ramen för programvarudirektivet och mer allmänt upphovsrätten, skulle enligt patentlagstiftningen utgöra plagiat eller olaglig kopiering.

3.5. Man kan fråga sig vilket det faktiska syftet är med ett sådant direktiv, särskilt i fråga om motiveringsdelen där man kommer in på resonemang om behovet av att skydda programvarubranschen mot piratkopiering. I de dokument som bifogas direktivet tar man också nästan uteslutande upp dataprogrammen och "programvarubranschen". Förslaget verkar för övrigt vara i alltför hög grad dikterat av denna bransch, vilket också är helt omotiverat ifall tillämpningsområdet är så begränsat som kommissionen hävdar.

3.6. Dataprogram är frukten av modulförfaranden där man ofta återanvänder hela kodsekvenser, och de bygger vidare på befintliga funktioner. Samkörning förutsätter också att det finns tillräcklig påbyggnadskompatibilitet, så att datorer, utrustning och tidigare tillämpningar inte skall behöva ersättas för varje ny version av operativsystem eller processorer.

3.7. Programvarans komplexitet i dag är det naturliga resultatet av en process där man samlat och breddat kunnandet, och denna process är gemensam för intellektuella och vetenskapliga aktiviteter med utgångspunkt i kunskaper (eller kritik av vissa ståndpunkter) som tidigare samlats in. Det vetenskapliga och tekniska kunnande som är integrerat i tekniska produkter har inte samma karaktär som de konkreta beståndsdelarna. Kunnandet kan upplåtas, spridas eller skänkas bort utan att förlora sitt värde. Det bedrivs samarbete i skapandet av programvara i universitetsvärlden, där offentliga forskningslaboratorier exempelvis deltar i spridningen av det kunnande som är oundgängligt för informationssamhället. När det gäller dataprogrammen skulle patent kunna vara ett hinder för denna samverkan och för fri spridning av gratisprogram eller öppna program.

3.8. Det ligger i dataprogrammens natur – samtidigt som det inte krävs någon fördjupad granskning eller registrering av källkoden i de länder som tillåter programvarupatent – att man även i Europa öppnar dörren för rättstvister om plagiat. Efterapningar kan inte kontrolleras om inte koden offentliggörs, och även i detta fall blir stora delar av koden automatiskt densamma (kommandon för hantering av detta i programmen, algoritmer för sortering och för komprimering av bilder eller text, filformat osv.). Risken att vi får många fler rättsliga förfaranden som kräver dyrbar teknisk och juridisk expertis under långa perioder, som man ser i Förenta staterna, påverkar de mindre företagen negativt. De kan gå under även om de

vinner en process mot en konkurrent som har tillräckliga ekonomiska marginaler. De kan också köpas upp eller tvingas upplåta licenser så att de delar innovationen med ett dominerande företag trots att detta inte bidragit till de ursprungliga forskningsinvesteringarna. Dessa förfaranden förstärker koncentrationstendenser och konkurrenshämmande förfaringsätt.

3.9. Kommissionen ger för övrigt inte heller någon förklaring till hur patent skulle kunna vara ett bättre skydd mot kopiering av licensprogramvara än upphovsrätten. Det finns ingen egentlig ekonomisk analys som visar patentets påstådda positiva effekt på mindre företags "datorrelaterade uppfinningar". Utlåtandena från sektorn för fri/öppen programvara – där vissa förespråkar en specialregim – förkastas med förvärdningen att bara licensmodellen skulle kunna skapa välbefinnande och sysselsättning. Faktum är att sektorns ekonomiska utveckling hittills kunnat ske inom ramen för upphovsrätten i Europa, och att denna regim inte varit något hinder för investeringar. Följaktligen har man huvudsakligen tagit fasta på den ståndpunkt som hävdas av ett dussintal storföretag, mest utomeuropeiska, till förmån för patent. Andra stora företags uppfattning har också ignorerats, liksom vissa motförslag som lanserar en specialregim eller en anpassad bruksmodell.

3.10. Nätverksbegreppet preciseras inte heller närmare i förslaget, vilket innebär att det skulle kunna handla om Internet. Ett patent som avser en tillämpning på Internet, en allmänt tillgänglig sfär, och som följligen inte bara kan utgöras av programvara, blir tänkbar inom ramen för direktivförslaget. Friheten på Internet, som är ett avgörande stöd för informationssamhället, informationsflödet, kunnandet och kunskaperna, blir därmed hotad.

3.11. Kommissionens förslag är följligen ett ställningstagande i en debatt och på en marknad där konsumenternas valmöjligheter och den demokratiska debatten fortfarande är öppna frågor. Patent driver utvecklingen mot en förstärkning av monopolställningar. De äventyrar den fria och öppna modellen och de gemensamma och oegennyttiga utvecklingsformerna, som svarar för nyskapande och ett konkurrenskraftigt alternativ till ovärderlig nytta för samhället och samhälls-ekonomi.

3.12. Är det lämpligt att i dagens läge bredda patenterbarheten – industriälderns verktyg – till immateriella skapelser som dataprogram och resultaten av att programvaran tillämpas i datorer? Svaret ges uttryckligen, som ett rent ställningstagande, i presentationen av direktivförslaget och effektanalysen. Man har anlagt ett snävt synsätt med utgångspunkt i patentets rättsliga status som enda motiv, utan att ta tillräcklig hänsyn till ekonomiska faktorer, inverkan på forskningen och på de europeiska företagen, och således utan helhetssyn. Detta är inte förenligt med den betydelse som dessa frågor har för samhället, utvecklingen och till och med demokratin (e-förvaltning, utbildning, information till allmänheten), som står på spel på längre sikt.

3.13. För den treårsperiod som i efterhand skall utvärderas menar man att det bara handlar om en sorts återkalleligt experiment, samtidigt som rättigheter skall kunna förvärfvas. Detta är knappast trovärdigt, och det skapar i alla händelser en osäkerhet och ett eventuellt juridiskt kaos. I praktiken är det en oåterkallelig process som inleds, med till största delen okända konsekvenser för våra ekonomier och våra samhällen, men vissa tendenser präglas av följande: De bromsar nyskapande och samkörningsmöjligheter, de hotar att splittra upp Internet och höja kostnaderna för tillgång, de sätter press på alternativet med öppen programvara för konsumenterna och på avkastningsmodellen för skapare och leverantörer av Internettjänster och tjänster som avser nätverk och anpassade tillämpningar av denna programvara.

3.14. Med tanke på att det saknas oberoende, seriösa och fördjupade studier av ekonomiska faktorer och konsekvensanalyser – särskilt avseende de mindre företagen, sysselsättningen och de långsiktiga sociala effekterna – anser kommittén att det är riskabelt med förhastad lagstiftning för att vidga patentsystemets tillämpningsområde till ett oändligt antal program som anses ge "teknisk effekt". Man bör snarare harmonisera lagstiftningen och därmed tillämpningen i medlemsstaterna, genom att (som redan är fallet i de flesta stater) bekräfta möjligheten att ta patent på tekniska uppfinningar som innefattar en specifik kod som är oumbärlig för deras funktion, men inte sådana som enbart eller huvudsakligen består i dataprogram eller som nästan uteslutande utnyttjar standardprogram.

3.15. I föreliggande form medför förslaget en uppenbar risk att lagstiftningen för programvara och andra intellektuella produkter helt välts över ända, vilket skulle kränka de internationella konventioner som handläggs av WIPO och WTO-överenskommelserna om upphovsmannarätt med koppling till handelsfrågor. Patentsystemet, som i vissa länder tillämpas på bred front när det gäller ny teknik, har i vissa nischer medfört att många kreativa aktörer slagits ut eller marginaliserats – särskilt mindre företag – på marknader som har central

betydelse för tillväxten och förverkligandet av informations- och kunskapsamhället. Det har också lett till att patentsystemet inlemmat andra former av intellektuellt skapande, exempelvis affärsmetoder, undervisningsmetoder eller algoritmer (kryptering, komprimering).

3.16. Ekonomiska och sociala kommittén anser att förslaget också innebär allvarliga risker genom att öka skillnaderna mellan de nationella patentverkens praxis och rättspraxis ifall gemenskapslagstiftningen blir mer tvetydig på inre marknaden. Det förefaller emellertid som om de nationella lagarna för närvarande utvecklas mot att bli enhetligare. I framtiden – särskilt den dag då man kan upprätta en klar och tydlig gemenskapsram för immateriella rättigheter – gäller det att utforska och främja denna tillnärmning på lämpligt sätt, exempelvis genom en öppen samordningsmetod.

3.17. En viktig skyddsform för nyskapande programvara som inte tagits upp är marknaden i sig. En nyskapelse kan erövra en marknad och hinna ta igen sina forsknings- och marknadsföringskostnader innan andra konkurrenter kommer med motsvarande lösningar. Med tanke på programvarumarknadens karaktär uppstår denna situation relativt ofta. Om konkurrenternas produkter däremot är mer nyskapande eller mer prisvärda kan de ta marknadsandelar efter en tid, och detta breddar konsumenternas valmöjligheter och gör att konkurrensen sänker priset på licenserna.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Det finns vissa svårigheter eller specifika egenskaper som ligger i programvarans natur och som utgör hinder för att patentera den efter exakt samma modell som tekniska uppfinningar:

4.1.1. Det finns strukturella svårigheter att skaffa kunskap om "teknikens ståndpunkt". Det finns databaser över tekniska uppfinningar, till exempel EPO:s eller USA:s patentverks, som är tillgängliga via Internet eller på cd-rom, men det existerar inga databaser för dataprogram. Ett begrepp som "teknikens ståndpunkt" går praktiskt taget inte att definiera för programvara.

4.1.2. De mindre företagen har i allmänhet inte tekniska, juridiska och ekonomiska resurser att dels söka patent, dels – och framför allt – driva rättsliga åtgärder mot plagiat, som är särskilt lättproducerade i fråga om programvara. En europeisk fond eller nationella fonder bör inrättas i detta syfte, men så länge de saknas leder införande av patenterbarhet för dataprogram till att dessa företag hamnar i en mycket utsatt eller kritisk situation om de angrips på detta sätt.

4.1.3. Dataprogrammen består av rader av kommandon (källkod) som allt oftare är oberoende av den tekniska plattformen eller tekniksystemet (cross compatibility) för att kunna flyttas och fungera med andra program, särskilt på Internet. Det finns många likheter mellan program som skrivits oberoende av varandra på ett och samma programmeringsspråk, vilket beror på att varje språk har sina egna begränsningar och sin egen algoritmiska karaktär (många språk bygger på tidigare språk eller språkkombinationer). Det beror också på att program tagits fram med hjälp av utvecklingsverktyg som i vissa fall praktiskt taget inte kräver att man skriver någon maskinkod, exempelvis för uppläggning av databashantering eller webbplatser på Internet.

4.1.4. Det "nyskapande" är således inte lätt att definiera. Det kan ofta reduceras till ett större eller mindre antal funktioner som ingår i olika program med likartade syften, eller till sättet att "ta kontakt" med dem. Användargränssnitten är emellertid ofta lika varandra, antingen för att man utnyttjat samma verktygsprogram för en eller flera plattformar eller för att de skall kunna samköras. I annat fall skulle användarna behöva lära sig ett nytt gränssnitt för varje tillämpning.

4.1.5. En kod bör ständigt underhållas genom korrigerande av buggar och säkerhetsbrister eller genom förbättringar med hänsyn till brukarnas behov. Underhållet har kommit att bli ett centralt ansvar för producenten eller för IT-företagen i samband med nätverkssäkerheten, som blivit ett strategiskt område. I samband med försvarsangelägenheter och militär produktion, och i allt högre grad för att utveckla e-förvaltningen, garantera programvarans säkerhet och långsiktiga hållbarhet, konfidentialitet eller betalningar, kräver myndigheterna öppna program. Därmed kan man känna till källkoden och säkerställa att den underhålls och att den är stabil och säker, även om producenten inte skulle finnas kvar. Rättsstatus som patent för programvara skulle inte vara förenlig med dessa legitima prioriteringar utan en lång rad undantag. Upphovsrätten torde vara flexiblare och lättare att anpassa (programvarudi- rektivet).

4.1.6. Koden är ingen klassisk "teknisk produkt" som kan bli föremål för en befintlig juridisk standardmodell för materiell teknik. I de länder där det är tillåtet att ta patent på dataprogram finns det inga klara definitioner på "teknisk effekt", "uppfinningshöjd" eller "ändring av den tekniska ståndpunkten" (detta är i praktiken omöjligt att definiera, och i Förenta staterna övergav man försöken att skapa en databas för programvara). Teknikens ståndpunkt är omöjlig att definiera, och man måste ta konsekvenserna av detta med avseende på villkoren för patenterbarhet i Europa.

4.1.7. Det skall också sägas att gällande villkor för registrering av "datorrelaterade uppfinningar" – särskilt om de uteslutande består av ett dataprogram – inte ligger i linje med normala kriterier för granskning och registrering enligt de europeiska kraven för patenterbarhet om inte programvarans källkod, eller åtminstone användargränssnittet eller filformatet, offentliggörs för att möjliggöra samkörning. Man har inte heller tagit upp frågan om huruvida licenser för uppfinningar som avser Internets funktions sätt bör ställas till förfogande gratis.

4.2. I likhet med "multimediaprodukter" kopieras programvaror illegalt. Detta görs ganska lättvindigt trots olika tekniska skydd och programvaror. Problemen i fråga om skyddet av upphovsrätten mot kopior och spridning av kopior liknar de problem som annan intellektuell eller konstnärlig produktion inom multimedia har på det tekniska och juridiska planet vad gäller möjliga lösningar. Likheter finns också vad gäller den teknik som används för att göra kopior och kopiornas illegala spridning, särskilt via Internet. Skillnaderna är dock mycket större vad gäller de metoder som används för att bekämpa varumärkesförfalskning av tekniska och materiella produkter ⁽¹⁾.

4.3. Det är fullt rimligt att man för en komplex teknisk produkt kan begära patent för hela uppfinningen, där en inbyggd icke standardiserad programvara spelar en avgörande roll i realtid (ABS-bromsar, robotteknik) och inte kan avskiljas från produkten. Inget hindrar dock att de olika delarna avskiljs juridiskt och ingår i olika rättsystem. För det mesta är detta dessutom fallet. Flera olika immateriella äganderätter kan ligga till grund för en teknisk uppfinning som t.ex. en personlig digital assistent (Personal Digital Assistant, PDA): namn och varumärke, design, upphovsrätt för den inbyggda programvaran, programvara för skriftigenkänning och andra tillämpningar, särskilda patent för olika delar som pekskärm, batterisort, elektroniska delar (som ibland är förprogrammerade eller kan programmeras). Det finns standardiserade inbyggda programvaror som kan användas inom flera olika områden från fickdatorer till rymdfarkoster samt för styrning av samtliga fordon (som t.ex. QNX som är en standard inom näringslivet, en öppen programvara och grundad på "Eclipse", en programvara som lagts in på Open Source av IBM. Det finns också en "embedded Windows XP", en "Windows-CE", en "embedded BSD" och en "embedded Linux". Några av dessa är upphovsrättsskyddade, andra öppna).

4.4. Vissa automater och programvaror som används inom tung produktion är ofta inte patentskyddade och stannar inom företaget som tillverkningshemligheter (dessa skyddas dessutom i vissa länder, vilket skulle kunna vara fallet i Europa).

4.5. Ingen jämförande studie och inget argument visar att patent skulle vara ett bättre skydd än upphovsrätten för inbyggda eller icke inbyggda programvaror. Business Software Association (BSA) uppskattar att 40 % av samtliga programvaror som används yrkesmässigt i företag i världen är piratkopior. I vissa länder kan denna siffra vara upp till 90 %, och då räknar man inte med de kopior som används privat av företagens personal. Multimedia, musik, biofilmer, elektroniska spel som skyddas av upphovsrätten har samma problem vad gäller piratkopior. Det framgår inte klart och tydligt varför upphovsrätten, som gör det möjligt att samla in betydande kapital inom biograf- och musikbranschen, inte skulle kunna omfatta programvaror. Det är därför nödvändigt att ändra programvarornas rättsliga status.

4.6. Förslaget till direktiv om "patenterbarhet för datorrelaterade uppfinningar" utgör över huvud taget ingen lösning, inte ens delvis, på de problem som vi vet ligger till grund för att små och medelstora företag i Europa inte ansöker om patent i större utsträckning. I enlighet med vad kommittén framhållit i sina tidigare yttranden ⁽²⁾ saknas framför allt ett verkligt EU-patent som är både tekniskt och finansiellt tillgängligt.

4.7. Kommittén uppmanar rådet att snabbt fatta ett beslut. Vissa nuvarande texter måste ändras eller kompletteras i enlighet med gällande internationella standarder, som dock inte hindrar att det finns särskilda system som har ett mer utvecklat skydd.

4.8. Vad gäller innovation har kommittén redan flera gånger betonat att finansieringen av grund- och utvecklingsforskning inte på långa vägar är tillräcklig.

4.9. Dessa aspekter bör verkligen prioriteras enligt kommittén. Kommittén anser att de mest ingående och oberoende ekonomiska och juridiska studierna samt de inblandade sektorernas och aktörernas synpunkter bör omprövas på ett objektivt sätt, utan förutfattade meningar, innan immaterialrätten ändras definitivt. Detta bör göras även om ändringarna begränsas till en särskild del av sektorn, på grund av de betydande konsekvenser som initiativet kommer att få på området för tillämpningen av patent.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande 701/2001, EGT C 221, 7.8.2001.

⁽²⁾ ESK:s yttrande 411/2001, EGT C 155, 29.5.2001 och ESK:s yttrande 921/2001, EGT C 260, 17.9.2001.

5. Slutsatser

5.1. Frågan om den rättsliga ramen för skyddet av alla sorters programvaror mot olovligt utnyttjande, illegal kopiering eller varumärkesförfälskning är som inom alla sektorer aktuell. Måste man därför definitivt ändra den rättsliga ram som tillämpas, i enlighet med vad som gjordes när man tog bort bestämmelsen om att utesluta mjukvaror i artikel 52 i europeiska patentkonventionen (EPC), utan att i förväg föra en mer ingående diskussion som tar samtliga berörda parter och allmänhetens intresse i beaktande? Kommittén anser att en övergripande diskussion om EU:s strategi och principerna för harmonisering vad gäller immaterialrätt bör ligga till grund för alla grundläggande förändringar. Syftet bör vara att fastställa en enhetlig ram av bestämmelser på inre marknaden.

5.2. Kommittén anser att kommissionen, rådet och Europaparlamentet bör beakta frågorna om immaterialrätt på ett övergripande och enhetligt sätt och sträva efter att harmonisera samtliga delar i den industriella och immateriella äganderätten i linje med unionens politiska och ekonomiska målsättningar, bland annat dem som fastställdes i Lissabon. Under rådets möte (inre marknaden, konsumentfrågor och turism) i maj 2002 påminde man ännu en gång om vikten av att prioritera frågan om ett gemenskapspatent.

5.3. Varken i kommissionens presentations- eller konsekvensdokument eller i den enda studie som beställts av en nationell patentmyndighet finns det bevis för att det rättsliga skydd som upphovsrätten ger skulle vara mindre effektivt vad gäller programvaror än industriellt patent. Konsekvenserna för användarna (konsumenterna) har inte heller utvärderats. På vilket sätt skulle de gynnas av en annan rättslig ram som kommer att bli mycket kostsam för företagen? Konsekvenserna för sysselsättningen har heller inte fastställts. Skyddet av uppfinnare som är löntagare eller som arbetar som underleverantörer nämns inte heller, även om de spelar en avgörande roll i produktionen av dessa immateriella produkter.

5.4. Kommittén skulle föredra att detta förslag till direktiv omprövades ännu en gång och anser att kommissionen snarare bör gå över till att behandla frågan på ett politiskt och rättsligt plan. Frågor om immaterialrätt och industriell rätt bör samordnas på gemenskapsnivå med forskning och innovation samt i ljuset av deras finansiering. Kommissionen bör dessutom prioritera genomförandet av ett gemenskapspatent samtidigt som gemenskapens internationella åtaganden gentemot WTO och medlemsstaternas åtaganden i förhållande till WTO-konventionerna om immaterialrätt (WIPO) och europeiska patentkonventionen (EPC) i sin nuvarande form, måste respekteras fullt ut. Men skulle det inte vara bättre att anpassa europeiska patentkonventionen (EPC) och Europeiska patentverket (EPO) till EU:s regelverk? Annars kommer försöken att harmonisera på gemenskapsplanet att försenas och man kommer även i fortsättningen att vara beroende av en organisation utanför gemenskapen som bara har kompetens på ett

område av immaterialrätten. Denna organisation kommer naturligtvis att försöka utvidga sitt ansvarsområde och sina resurser men kan inte från sin särskilda utgångspunkt behandla de övergripande och komplexa frågorna i immaterialrätten. Behovet av en ökad flexibilitet och större variation av rättsliga ramar vad gäller ny teknik kommer inte heller att kunna tas i beaktande.

5.5. Det finns självklart nya rättsliga lösningar som är anpassade till den fortsatta kontinuerliga ökningen av det intellektuella och vetenskapliga bidraget och därmed också till ökningen av den så kallade immateriella delen i tekniska uppfinningar. För detta krävs grundläggande undersökningar och samråd med alla berörda parter inbegripet de slutgiltiga användarna, samtidigt som de internationella åtagandena genom WTO-konventionerna om immaterialrätt (WIPO) och WTO måste respekteras. Syftet är att skydda uppfinningar samtidigt som de tekniska överföringarna och spridningen av kunskap säkerställs, vilket utgör grunden för det rättsliga skyddet av tekniska uppfinningar och det enda skälet till att de inte omfattas av konkurrensrätten. Dessa målsättningar bör inte prioriteras i mindre utsträckning till förmån för upprättandet av olämpligt långa monopol eller bestämmelser för teknisk kontroll av produkter från utvecklingsländer och nya industriländer.

5.6. Kommittén anser att kvaliteten på de rättsliga instrumenten, patent eller upphovsrätt, deras effektiva skydd och framför allt kvaliteten på uppfinningarna är det enda som kan locka till sig kapital från aktörer som verkligen har ett intresse i denna utveckling. Därför är det viktigt att den europeiska lagstiftningen innehåller enhetliga och tydliga regler på detta område för att upprätthålla den höga nivån på skyddet av rättigheter i Europa.

5.7. I fråga om kommissionens förslag anser kommittén att medlemsstaternas lagstiftning, och därmed indirekt också domstolarnas tillämpning av den, måste harmoniseras därhän – vilket redan är fallet i de flesta medlemsstaterna – att det blir möjligt att patentera tekniska uppfinningar med en inbyggd specifik kod som är nödvändig för dessa tekniska anordningars funktion så vitt kraven på patentbarhet för en uppfinning uppfylls. I fråga om tekniska uppfinningar där de innovativa elementen huvudsakligen eller uteslutande består av programvara, eller uppfinningar där de innovativa elementen är tekniska men standardprogram utnyttjas uteslutande eller huvudsakligen anser kommittén däremot att det krävs fördjupade rättsliga utredningar som huvudsakligen borde omfatta definitions- och avgränsningsproblemen, i syfte att harmonisera tillämpningen av de olika europeiska rättssystem som skyddar innovationen i Europa. Man bör också utföra ekonomiska undersökningar, såsom lönsamhetsanalyser och konsekvensanalyser vad gäller patentskyddets ekonomiska följder och

dess effektivitet särskilt för små och medelstora företag och industriföretag liksom kostnader, rättigheter och garantier för konsumenterna.

5.8. Kommittén delar fullt ut företagens, industrins och tjänstesektorns samt uppfinnarnas och användarnas synpunkter när de efterlyser en verkligt enhetlig ekonomisk politik och forskningspolitik som ligger till grund för nödvändig lagstiftning, ger ett effektivt skydd samt harmoniserar de olika formerna av immaterialrätt.

5.9. De politiska och budgetmässiga åtgärderna samt de rättsliga instrumenten bör uppmuntra vetenskaplig och teknisk innovation som i dagens läge är oskiljaktiga, och på så sätt stimulera tillväxt och en hållbar konkurrenskraft som skapar kvalificerade arbetstillfällen tack vare innovation. Syftet är att främja utvecklingen av den kunskapsekonomi som EU vill uppnå med kommitténs fulla stöd, och som man i större utsträckning bör dela med utvecklingsländerna.

Bryssel den 19 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

BILAGA

till Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avlogs men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

Punkt 3.12.

Stryk punkten.

Motivering

Direktivförslaget innebär inte någon breddning av patenterbarheten. Europeiska patentorganisationen (EPO) har redan beviljat tusentals patent för datorrelaterade uppfinningar. Syftet med direktivet är att öka samstämmigheten i tolkningen av bestämmelserna, med tanke på att tillämpningen i de olika medlemsstaterna skiljer sig åt, speciellt i Tyskland och Storbritannien.

Punkt 3.13.

Stryk punkten.

Motivering

Texten är vilseledande. Som nämnts ovan har EPO redan beviljat tusentals patent för datorrelaterade uppfinningar (enligt kommissionens representant som närvarade vid TEN-sektionens sammanträde uppgår antalet till ca 25 000). Rättigheter finns redan i Europa och har funnits alltsedan EPO började bevilja sådana patent efter Sohei-beslutet (publicerat i T 769/92 – Sohei). Det "rättsliga kaos" som direktivet sägs skall kunna leda till borde därför redan existera, men det gör det inte. Syftet med direktivet är, som sagt, att i lagstiftningen för immateriell äganderätt kodifiera nu rådande praxis att bevilja patent för datorrelaterade uppfinningar, en praxis som inneburit att ett stort antal sådana patent redan beviljats, inklusive patent för programvara.

Punkt 3.14.

Stryk punkten.

Motivering

Återigen påstås det att direktivet skulle leda till en ändring i patentsystemets tillämpningsområde, vilket dock inte är fallet. Förslaget innebär en kodifiering av nu rådande praxis enligt vilken patent för datorrelaterade uppfinningar redan nu beviljas av EPO (i likhet med US Patent and Trademark Office – USPTO, och Japanese Patent Office – JPO).

Punkt 3.15.

Stryk punkten.

Motivering

Texten innehåller vilseledande generaliseringar. Affärsmetoder är redan patenterbara i USA, medan dock varken EPO eller JPO beviljar sådana patent. Algoritmer i form av en matematisk formel är inte patenterbara i sig själva någonstans i världen. Tillämpning av en algoritm i en ny uppfinning som löser ett tekniskt problem är dock patenterbart i de flesta lagstiftningar. I punkt 3.15 påstår man att direktivet skulle innebära att patent beviljas för affärsmetoder, undervisningsmetoder och (rena) algoritmer. Detta stämmer dock inte. Direktivet innebär en kodifiering av nu rådande praxis att bevilja patent för datorrelaterade uppfinningar som är nya, innovativa och har teknisk effekt. Direktivet innebär inte någon ändring i nuvarande praxis. Inte heller medför det några förändringar vad gäller patenterbarhet för affärsmetoder och algoritmer.

Resultat från omröstningen

Röster för: 27, röster emot: 27, nedlagda röster: 6.

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Transporter/utvidgningen"

(2003/C 61/26)

Den 17 januari 2002 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Transporter/utvidgningen".

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur, informationsområdet, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 september 2002. Föredragande var Dethmer H. Kielman.

Vid sin 393:e plenarsession den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 19 september 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 40 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst.

1. Inledning

De så kallade Europaavtalen utgör ramen för de bilaterala förbindelserna mellan dels Europeiska unionen och medlemsstaterna, dels Europeiska unionen och kandidatländerna. Sammanlagt har 10 kandidatländer undertecknat dessa avtal. Tre kandidatländer (Turkiet, Malta och Cypern) har undertecknat så kallade associeringsavtal. I bilaga 1 anges vilka länder som undertecknat Europaavtalen och associeringsavtalen. Europaavtalen kan ses som en ram inom vilken det förberedande arbetet inför EU-anslutningen utförs. Förhandlingarna med kandidatländerna utgår från dessa avtal. Transport är enbart ett av många ämnen som täcks av gemenskapens regelverk. Andra viktiga delar omfattar till exempel jordbruk, inre marknaden, miljö, säkerhet och konkurrens. Bestämmelserna på dessa områden får direkta konsekvenser för transportområdet, exempelvis fri rörlighet för varor på inre marknaden, standarder för luftkvalitet, miljö och beslut beträffande beviljande av statsstöd och sammanslagningar på transportområdet.

2. Transportpolitiken

Inom transportsektorn står kandidatländerna inför utmaningen att anta och genomföra en omfattande del, ca 10 %, av hela regelverket. Kapitel 9 i regelverket bygger på artiklarna 70 och 80 i EG-fördraget och består huvudsakligen av hundratals förordningar, direktiv och beslut. Att anta gemenskapsregelverket innebär för kandidatländerna inte enbart att införa bestämmelserna i lagstiftningen, utan även att genomföra lagstiftningen i praktiken. För detta krävs en välfungerande administration och omfattande stöd. Förhandlingar om transportregelverket har förts med 12 kandidatländer och avslutats med 9 av dessa. Förhandlingar pågår fortfarande med Rumänien, Bulgarien och Tjeckien. Förhandlingar har ännu inte inletts med Turkiet som kandidatland.

Den del av regelverket som rör vägtransporter omfattar ett brett spektrum av sociala, tekniska, skattemässiga samt säkerhets- och miljörelaterade krav. Den del av regelverket som avser järnvägssektorn har nyligen genomgått betydande förändringar. Avregleringen av denna sektor kommer att innebära att den nationella järnvägsmarknaden öppnas för konkurrerande järnvägsföretag från andra länder. När det gäller luftfarten kommer man att diskutera frågor som marknadstillgång, säkerhet och infrastruktur. Hur regelverket rörande sjösäkerheten skall kunna genomföras på ett effektivt sätt är en av de främsta utmaningarna inom sjöfarten.

För samtliga transportsätt gäller att underlåtande att tillämpa regelverket leder till konkurrensnedvridning, något som kommittén inte kan godta.

Kommittén anser vidare att det är önskvärt att andelen transporter på järnväg och inre vattenvägar ökar, såväl av miljöskäl som för att undvika trafikstockningar (se även punkt 3.7.1).

Utöver detta gäller för samtliga sektorer att det ur ekonomisk synpunkt är nödvändigt att förbättra transportinfrastrukturen i kandidatländerna. Från och med anslutningsdatumet kommer kandidatlandets grundläggande infrastruktur att ingå i det transeuropeiska transportnätet. Gemenskapsmedel ställs till förfogande för att förbättra nätet. Naturligtvis måste man dra lärdom av tidigare erfarenheter. Vid anläggning av ny infrastruktur eller vid utbyggnad av befintlig infrastruktur måste man, precis som när det gäller själva transportpolitiken, utöver de ekonomiska motiven även ta hänsyn till de sociala följderna och följderna för miljön. Eftersom ett antal kandidatländer är inlandsområden, bör man i dessa fall särskilt inrikta sig på infrastruktur som ger utrymme för kombinerade transporter.

I dagsläget har de flesta kandidatländer i stort sett avslutat processen att införliva EU-lagstiftningen i den nationella lagstiftningen. Det viktigaste som nu återstår att göra är att undersöka om lagstiftningen verkligen genomförs i praktiken. I detta sammanhang är ett välfungerande kontrollsystem oumbärligt.

3. Genomgång av nyckelfrågor kopplade till varje transportsätt

3.1. Gemenskapsregelverket

3.1.1. Vägtransporter

För att genomföra gemenskapens regelverk i kandidatländerna måste man stärka såväl strukturen hos de olika myndighetsorganen som kapaciteten hos de personer på myndighetsnivå och inom andra genomförande- och tillsynsorgan som är verksamma på vägtransportområdet. Man måste säkerställa att dessa personer får utbildning på området. Kandidatländer har begärt dispens på olika områden, exempelvis beträffande dimensioner och vikter samt tillämpningen av kravet på kreditvärdighet för nationella transporter.

3.1.2. Inre vattenvägar

Transport på inre vattenvägar är enbart ett relevant politikområde för vissa av kandidatländerna, nämligen Donauländerna (Slovakien, Ungern, Rumänien och Bulgarien), Tjeckien, Polen och i begränsad utsträckning Lettland och Litauen.

Även om det på EU-nivå finns en relativt fullständig lagstiftning avseende transporter på inre vattenvägar dominerar fortfarande CCNR:s lagstiftning (Centralkommissionen för Rhensjöfarten, som har Schweiz, Frankrike, Tyskland, Belgien och Nederländerna som medlemmar) som grundar sig på den reviderade konventionen för sjöfarten på Rhen (Mannheimkonventionen). På grund av det så kallade andra tilläggsprotokollet till den reviderade konventionen för sjöfarten på Rhen har fartyg från kandidatländer för närvarande enbart begränsat marknadstillträde till Rhenområdet. De får inte utföra transporter mellan hamnar i Rhenområdet. Denna begränsning kommer automatiskt att hävas vid anslutningen, eftersom det av det andra tilläggsprotokollet till den reviderade konventionen för sjöfarten på Rhen framgår att fartyg med direkt koppling till EU har tillträde till Rhen. Trots det kommer särskilda bestämmelser beträffande vissa aspekter rörande transporter på Rhen att gälla för kandidatländerna även efter anslutningen, exempelvis när det gäller byggande och utrustning av fartyg, bemanningskrav och fackkompetens. Fartyg från nya medlemsstater måste uppfylla de krav som ställs för att få fullt tillträde till Rhen.

Å andra sidan är EU-ländernas marknadstillträde i kandidatländerna för närvarande fortfarande begränsat på grund av bilaterala avtal. Enligt planerna skall medlemsstaterna få fritt tillträde till kandidatländernas marknad efter dessa länders anslutning till EU, eftersom inte ett enda kandidatland har begärt övergångsperioder på detta område. Man väntar inte heller att andra problem kommer att uppstå rörande övriga delar av EU-lagstiftningen på detta område. Samtliga kandidatländer utgår från att de kan uppfylla de tekniska kraven på fartygen. Hittills har enbart Ungern begärt en övergångsperiod beträffande regeln om "gammalt-mot-nytt" till den 31 december 2004.

3.1.3. Järnväg

För närvarande håller kommittén på att utarbeta ett yttrande om Europeiska kommissionens förslag om ytterligare reformer av järnvägssektorn i EU, det så kallade paketet om järnvägsinfrastruktur. Vid antagandet kommer det att upptas i regelverket. I infrastrukturpaketet ändras följande tre direktiv:

- 91/440 i vilket kommissionen fastställer krav på en organisatorisk åtskillnad mellan transporter och infrastruktur och mellan infrastrukturförvaltare och stat.
- 95/18 i vilket föreskrivs att kravet på yrkestillstånd skall gälla samtliga former av järnvägstransporter.
- 95/19 som reglerar användaravgifter och kapacitetsförvaltning inom samtliga järnvägstransporter.

De viktigaste aspekterna i ändringsförslagen rör öppnandet av marknaden och åtskillnaden mellan infrastrukturfunktioner och transporter. En obligatorisk organisatorisk åtskillnad mellan infrastrukturfunktioner (däribland tillstånd, användaravgifter, kapacitetsförvaltning och säkerhet) och transport är ett nödvändigt villkor för kandidatländerna.

Framför allt Polen och Ungern har haft problem med omstruktureringen och privatiseringen av järnvägen. De har begärt dispens för direktiv 95/15 avseende tilldelning av infrastrukturkapacitet och infrastrukturavgifter.

3.1.4. Sjöfart

De viktigaste frågorna på sjöfartsområdet gäller marknadstillträde, konkurrens, bemanning, offentligt stöd, säkerhet och miljö i den mån konkurrensen påverkas. Man måste förhindra att redare från EU på något av dessa områden konkurrerar med kandidatländerna på orättvisa villkor. Kandidatländerna måste fullt ut och utan övergångsperioder införa gemenskapens bestämmelser avseende samtliga av dessa områden vid anslutningen. Det blir ingen lätt uppgift med tanke på att kandidatländerna i många fall saknar adekvat vägledning i samband med genomförandet av regelverket. I synnerhet sjöfartssäkerheten ger anledning till oro. På senare tid har säkerhet räknats till de viktigaste frågorna. Europeiska kommissionen lyckades nyligen skapa enighet kring ett signalerings- och informationssystem för sjöfarten. Målsättningen är att förhindra att olyckor inträffar på grund av ökat trafiktryck på viktiga transportleder i Europa. Kandidatländerna måste se till att följa den senaste utvecklingen på området.

3.1.5. Luftfart

Redan före anslutningsförhandlingarna inleddes diskussioner mellan EU och kandidatländerna om kandidatländernas anslutning till den inre marknaden för luftfarten.

Man valde samma tillvägagångssätt som när det gällde Norge och Island, dvs. multilaterala avtal mellan EU och kandidatländerna och inbördes mellan kandidatländerna i vilka de grundläggande principerna för anslutning fastställs. Vid sidan av dessa upprättades enskilda protokoll för varje land i vilka varje lands avvikelser i förhållande till grundavtalen fastslogs. Det rör sig i första hand om övergångsperioder för vissa delar av gemenskapsregelverket på luftfartsområdet (marknadstillträde, säkerhet och miljö). Eftersom man på basis av detta system behandlar samtliga aspekter av regelverket på luftfartsområdet förs inga separata anslutningsförhandlingar om luftfarten.

3.2. Definitioner och statistik

Eftersom definitioner och statistik är ett område som rör alla transportsätt i lika stor utsträckning gör vi ingen indelning per transportsätt. Inget av kandidatländerna har begärt dispens på området för statistiklagstiftning. Insamling av statistik är tidsödande och ofta finns det behov av uppdaterade uppgifter som kan inhämtas snabbt. Därför anser kommittén att man bör inrätta ett övervakningssystem för att kunna följa utvecklingen av vägtransportmarknaden i EU och bistå politiskt ansvariga med relevanta jämförande och uppdaterade uppgifter.

Utifrån dessa uppgifter skulle man också kunna få svar på frågan om och i vilken utsträckning det i en viss situation är fråga om ett krisläge. Statistiken skulle kunna omfatta priser, kostnader, avgifter, eventuellt i form av index, och konjunkturenkäter inom vissa transportgrenar.

Utöver möjligheten att på kort tid kunna insamla information är det enligt kommitténs uppfattning nödvändigt att kunna utgå från samma terminologi och definitioner i de nuvarande medlemsstaterna och i kandidatlandena. Det har man inte uppnått på långa vägar. Av en färsk undersökning framgår att sex kandidatländer utgår från samma definition av begreppet "transporter för egen räkning" som EU. Det är av största vikt att övriga länder antar och börjar tillämpa denna definition snarast.

3.3. Ekonomi

3.3.1. Konkurrens

3.3.1.1. Vägtransporter

Kandidatländerna kan fritt välja att minska antalet transporter, men vissa länder har fortfarande kvotbestämmelser för internationella transporter. Det finns inga marknadsindikatorer som mäter konkurrensintensiteten både inom EU och i kandidatländerna. Vägtransportsektorns ökade konkurrens, som främst beror på den bristfälliga användningen av kvalitetskriterierna för rätten att bedriva yrkestransporter på väg, leder till att de sociala bestämmelserna och trafiksäkerhetsbestämmelserna inte respekteras.

Kommittén anser därför att det är av största vikt att utbildningen till förare med rätt att yrkesmässigt bedriva transport på väg förbättras och ligger på en nivå som är jämförbar i hela unionen.

När det gäller cabotagetransporter är den allmänna uppfattningen att en omedelbar avreglering på EU-nivå inte är önskvärd. Medlemsstaterna kan sluta bilaterala avtal med kandidatländerna om ömsesidig avreglering. På gemenskapsnivå kommer man först om ett antal år (fem år är den allmänna uppfattningen) att påbörja den successiva avregleringen av marknaden för flertalet kandidatländer. För Slovenien, Malta och Cypern kommer cabotagemarknaden att öppnas i samband med anslutningen.

3.3.1.2. Inre vattenvägar

När det gäller transporter på inre vattenvägar har som nämnts ovan fartyg från kandidatländer enligt det så kallade andra tilläggsprotokollet till den reviderade konventionen för sjöfarten på Rhen för närvarande begränsat tillträde till Rhenområdet. Efter anslutningen hävs denna begränsning och fartyg från kandidatländerna får fritt tillträde, under förutsättning att de uppfyller övriga EU-kriterier.

3.3.1.3. Järnväg

Enligt kommittén är konkurrensen inom järnvägssektorn ett känsligt område, eftersom förhållandena varierar från ett kandidatland till ett annat. Som utgångspunkt gäller att transporter, i förekommande fall utnyttjandet av järnvägen, i så stor utsträckning som möjligt bestäms av marknaden, men att grundvillkoren och infrastrukturpolitiken fastläggs av regeringen. Samtidigt måste järnvägssektorn effektiviseras om den skall kunna överleva. Kommittén påpekar dock att detta inte under några omständigheter får ske på bekostnad av trafiksäkerheten. Hittills har erfarenheterna av de reformer som genomförts visat att avreglering inte automatiskt leder till ökad konkurrens. Hur som helst måste reformer åtföljas av en harmonisering på det tekniska och ekonomiska planet.

3.3.1.4. Sjöfart

Konkurrensen inom sjöfartssektorn sker främst på de områden som tas upp i avsnittet om gemenskapens regelverk, det vill säga marknadstillträde, bemanning, offentligt stöd, säkerhet och miljö. På samtliga av dessa områden kan konkurrensnedvridning undvikas om det finns garantier för att gemenskapens regelverk tillämpas och om man efter införlivandet av det kan säkerställa efterlevnaden i praktiken på det sätt man kommit överens om. I detta sammanhang är i synnerhet situationen på Malta och Cypern oroväckande med tanke på deras flottstorlek.

3.3.1.5. Luftfart

Konkurrens på lika villkor inom luftfarten rör exempelvis marknadstillträdeskrav, kontroller, upprätthållandet av lagstiftningen och de övergångsperioder som man enats om med kandidatländerna. Sannolikt kommer inga problem att uppstå på detta område.

3.3.2. Beskattning

3.3.2.1. Vägtransporter

När det gäller denna fråga varierar förhållandena från ett kandidatland till ett annat. I vissa kandidatländer används samma system som i EU (motorfordonsbeskattning, punktskatter plus användaravgifter eller tullavgifter).

I andra kandidatländer tillämpas ett annat system. I september 2001 publicerades vitboken om transporter i EU som går ut på att varje transporttyp står för sina egna sammanlagda kostnader, inbegripet externa kostnader. Vidare införs ett ramdirektiv rörande ett system som bygger på infrastrukturavgifter, och ett förslag skall läggas fram om ett system med enhetliga punktskatter för tunga fordon. Kommittén ställer sig positiv till ett system som bygger på principen att varje transporttyp är ansvarig för de sammanlagda kostnader som den transporttypen orsakat, men skulle gärna se att man inför ett enkelt system som även kandidatländerna kan delta i snarast.

3.3.2.2. Inre vattenvägar

Kandidatländernas anslutning kommer enligt kommitténs uppfattning inte att få några större följder för inlandssjöfarten. Som bekant är det enligt Mannheimkonventionen förbjudet att införa avgifter för transporter på Rhen.

Det är ännu oklart hur de berörda parterna förhåller sig till vissa av de idéer som framförs i vitboken.

3.3.2.3. Sjöfart

Man håller för närvarande på att se över de gällande riktlinjerna för statligt stöd, i syfte att förbättra gemenskapsflottans konkurrensposition.

3.3.2.4. Luftfart

När det gäller luftfartssektorn anser kommittén det vara önskvärt att man snarast börjar diskutera beskattningsfrågorna, i syfte att säkerställa att de olika transportsätten behandlas lika.

3.4. Sociala aspekter

3.4.1. Vägtransporter

Vissa av de nuvarande medlemsstaterna oroar sig över sysselsättningen inom transportsektorn efter anslutningen, i synnerhet som lönekostnaderna i kandidatländerna är betydligt lägre. Man är rädd att arbetstillfällena kommer att gå förlorade.

Dessutom innebär kandidatländernas anslutning att EU:s yttre gräns förflyttas till kandidatländernas yttre gräns. Kommittén påpekar att detta kommer att få sociala följder för gränspersonalen i de medlemsstater som för närvarande utgör unionens yttre gräns, och även för gränspersonalen i kandidatländerna som i ökad utsträckning kommer att känna av följderna av utvidgningen på detta område. Kommittén anser att dessa följder underskattas.

Utbildning och upplärning av gränspersonal vid de nya yttre gränserna är en nödvändighet och det är av största vikt att ett socialt program utarbetas i likhet med de program som tidigare utformats för gemenskapens medborgare.

3.4.2. Inre vattenvägar

Vid första anblick förefaller det som såväl de nuvarande arbetstagarna inom EU som arbetstagarna i kandidatländerna kommer att kunna hantera de sociala följderna av utvidgningen.

3.4.3. Järnväg

Kommittén anser att det är för tidigt att göra en verklig bedömning av de sociala följderna för personalen inom järnvägssektorn.

3.4.4. Sjöfart

Inom sjöfarten är man mycket orolig för social dumpning efter utvidgningen. Kommittén anser att de arbetsvillkor som för närvarande gäller för sjömän inom EU även bör gälla sjömän från kandidatländerna efter anslutningen. Så är inte fallet i dagsläget, och man är rädd att det inte heller kommer att bli det efter anslutningen. På gemenskapsfartyg är det nämligen möjligt att anställa sjömän från länder utanför EU och betala dem enligt de normer som gäller i den anställdes hemland. Enligt kommitténs uppfattning är detta orättvist och bidrar till en snedvridning av konkurrensen. Följderna av detta kan naturligtvis variera från ett land till ett annat, men enligt kommitténs uppfattning bör man i ett direktiv eller en förordning utarbeta och fastställa en standard på EU-nivå för att säkerställa att det är lagstiftningen i flaggstaten som gäller.

3.4.5. Luftfart

Sannolikt kommer inga problem att uppstå inom luftfarten.

3.5. Trafiksäkerhet

3.5.1. Vägtransporter

Kommittén anser att trafiksäkerhet är en av de viktigaste frågorna vid anslutningsförhandlingarna, i synnerhet som det av uppgifter från Europeiska transportministerkonferensen (CEMT) framgår att trafiksäkerheten i kandidatländerna har försämrats under senare år. En av orsakerna till detta är det ökade antalet fordon i kandidatländerna. Kommittén anser att både lagstiftningen, genomförandet och kontrollen måste skärpas för att vända denna negativa utveckling. I detta sammanhang påpekar kommittén att man även måste försöka förändra trafikanternas inställning och förbättra transportkulturen i kandidatländerna. Som en följd av den ekonomiska utvecklingen har en stark tillväxt skett inom vägtransportsektorn. När det gäller trafiksäkerhet innehåller gemenskapens regelverk bland annat bestämmelser om införande av kör- och vilotid, elektroniska färdskrivare och hastighetsbegränsare samt i framtiden även chaufförspass som från och med anslutningsdatum är obligatoriska för internationella fordon. Om vitboken om transport införlivas i EU-lagstiftningen måste trafikolyckskostnader dessutom inräknas i transportpriset. Kommittén anser att det är av största betydelse att man på EU-nivå företar en systematisk analys av orsakerna till trafikolyckor.

3.5.2. Inre vattenvägar

Inom inlandssjöfarten väntar man sig inte att anslutningen kommer att innebära några större förändringar för trafiksäkerheten.

3.5.3. Järnväg

Med tanke på att miljontals människor och produkter dagligen transporteras via järnvägarna är det av avgörande betydelse att trafiksäkerheten i EU säkerställs även efter anslutningen. Europeiska kommissionen har i sitt andra paket om järnvägen föreslagit ett antal kompletterande åtgärder för att säkerställa en hög trafiksäkerhetsnivå. Kommittén rekommenderar att dessa kompletterande åtgärder vidtas snarast.

3.5.4. Sjöfart

Enligt kommitténs uppfattning är säkerheten inom sjöfarten ett orosmoment när det gäller i stort sett samtliga kandidatländer (som är aktiva inom sjöfarten). Det rör sig i synnerhet om säkerhetskraven på fartyg. Det gäller i huvudsak internationell, om än ofullständig, lagstiftning (IMO) som är tillämplig på samtliga länder och som ingår i gemenskapens regelverk, oavsett om kraven skärpts eller inte. Även om kandidatländerna själva inte begärt övergångsperioder bör frågan uppmärksammas. De olyckor som nyligen inträffat med fartyg från exempelvis Cypern och Malta visar än en gång hur allvarlig frågan är. På grund av dessa olyckor har man inom EU påbörjat arbetet med en uppvärdering av regelverket (det så kallade Erika-åtgärderna), vilket kan komma att öka klyftan mellan medlemsstaterna och kandidatländerna om dessa inte vidtar åtgärder snarast. Av den anledningen bör lagstiftningen på området införlivas i den nationella lagstiftningen i kandidatländerna så snart som möjligt.

3.5.5. Luftfart

Trafiksäkerhetspaketet har fastställts i ett separat avtal som slutits mellan varje kandidatland och EU. För varje kandidatland har man träffat avtal om eventuell dispens.

3.6. Infrastruktur

3.6.1. Nuläget

Inom EU har man upprättat ett nätverk av transportkorridorer (Transeuropeiska transportnät, TEN-T). Som en förberedelse inför kandidatländernas anslutning till detta nät har Europeiska kommissionen gjort en omfattande inventering av befintlig och nödvändig infrastruktur i länderna i fråga, den så kallade bedömningen av transportinfrastrukturbehov (TINA). Det sammanlagda beloppet i anslutning till denna inventering uppgår till ca 90 miljarder EUR. Det rör sig här om att bygga (nybygge eller utbygge) 18 000 km vägar, 20 000 km järnvägar, 38 flygplatser, 13 kusthamnar och 49 inlandshamnar. Man bör fästa särskild vikt vid infrastrukturen på de inre vattenvägarna. Av kommitténs yttrande⁽¹⁾ framgår nämligen att insatser måste göras för att de inre vattenvägarna skall kunna utnyttjas optimalt inom de transeuropeiska transportnäten. Kandidatländernas infrastrukturprojekt, som beskrivs i den slutliga bedömningen av transportinfrastrukturbehov, kan komma i fråga för EU-finansiering inom ramen för ISPA- och Phare-programmen, dock inte för 100-procentig finansiering. Kandidatländerna måste själva stå för den övervägande delen av finansieringen (förmodligen över 90 %). Efter anslutningen kommer kandidatländerna att omfattas av EU:s lagstiftning avseende TEN-T som består av direktiv för utveckling av det transeuropeiska transportnätet och allmänna regler för beviljande av finansiellt stöd. Enligt kommitténs uppfattning bör denna lagstiftning anpassas. I TEN-T-direktiven måste man på kartor ange vilken infrastruktur som skall tillhöra TEN-T. I detta sammanhang påpekar kommittén att utvidgningen av de transeuropeiska transportnäten till att även omfatta öar⁽²⁾ i framtiden även måste gälla kandidatländerna. Vidare är det viktigt att betona att även medlemsstaterna bör uppfylla de miljökrav som är kopplade till projekten för utveckling av TEN-T (livsmiljödirektivet).

3.6.2. En annan viktig aspekt är att effektiva investeringar endast kan genomföras om man tar hänsyn till den multinationella och gränsöverskridande karaktären i TEN-T. Det är därför nödvändigt med gränsöverskridande samarbete och samordning när det gäller planering, genomförande, tidsplaner etc. Infrastrukturprojekt måste förverkligas med utgångspunkt i ett integrerat gränsöverskridande nätverk. Länderna och hamnarna längs Donau kan ses som goda exempel på detta.

(1) Initiativytrande "Framtiden för det transeuropeiska nätet av inre vattenvägar", EGT C 80, 3.4.2002, s. 15.

(2) Initiativytrande "Förlängning av de transeuropeiska näten till EU:s öar", EGT C 149, 21.6.2002, s. 60.

3.7. Miljö

3.7.1. Transportsätt

I detta kapitel ingår utsläppsnormer och bränslekvalitet. På grund av EU-normerna är utsläppet av bland annat NO_x relativt stabilt i EU. I och med att inre marknaden utökas väntar man en stark ökning av varutransporter på väg. Därför kommer framför allt målsättningen att minska koldioxidutsläppen att vara omöjlig att uppfylla. För att i så stor utsträckning som möjligt begränsa föroreningarna är det viktigt att man snarast möjligt vidtar åtgärder för att säkerställa miljövänligare fordon i kandidatländerna. Dessutom kommer det att bli mycket svårt att minska trafikbullret och antalet offer för trafikolyckor.

På grund av detta och de väntade trafikstockningarna på vägarna anser kommittén att det är nödvändigt att man på ett kraftfullt sätt tar sig an arbetet med att utveckla infrastrukturen för andra transportsätt och anta ett marknadsanpassat förhållningssätt när det gäller dessa transportsätt. Genom att låta varje transporttyp stå för sina egna sammanlagda kostnader kan man enligt kommitténs uppfattning påskynda processen.

I kandidatländerna måste man slutligen i samband med planeringen och anläggningen av infrastruktur ställa som villkor att EU-bestämmelserna i Natura 2000 och direktivet om livsmiljö efterlevs. Förutom att införa ett miljöprov för miljöinfrastrukturprogram måste man i ett tidigt skede dessutom göra civilbefolkningen och natur- och miljöföreningar delaktiga.

Slutligen anser kommittén att det är viktigt att det skapas ett observationssystem för marknaden när det gäller miljökonsekvenser av investeringsbeslut på trafik- och transportområdet, för att göra det lättare att bedöma effekterna på miljön av olika val.

3.8. Gränssäkerhet

Transportsektorn är särskilt känslig vad gäller säkerhetsaspekter i samband med terrordåd och illegal invandring.

Alla nödvändiga försiktighetsåtgärder måste vidtas i anslutning till utvidgningen. Efter anmodan av kommissionen håller EESK för närvarande på att utarbeta ett förberedande yttrande om denna fråga.

4. Slutkommentarer

Kommittén anser att en utvidgning av EU inom en nära förestående framtid är välmotiverad med avseende på transportpolitiken. Det är inte enbart de nuvarande medlemsstaterna och kandidatländerna som kommer att påverkas av utvidgningen. Anslutningen kommer även att skapa möjligheter och få konsekvenser för andra länder, exempelvis Ryssland.

I föreliggande dokument utgår man från en utvidgning med 13 kandidatländer. En central punkt är införandet av gemenskapens regelverk och i synnerhet hur detta regelverk kommer

att omsättas i praktiken. Kommittén skulle gärna se att man fäster större vikt vid just tillämpningen av regelverket i praktiken, eftersom man anser att följderna av anslutningen för de administrativa organen och medborgarna i kandidatländerna underskattas i viss mån, till exempel när det gäller EU:s nya yttre gränser och de sociala följder denna gränsförflyttning får för tullpersonal och infrastruktur. Vidare kommer utvidgningen att få omfattande följder på trafiksäkerhets- och miljöområdet.

Sammanfattningsvis anser kommittén att utvidgningen är välmotiverad när det gäller transportpolitiken, men att följderna av utvidgningen underskattas på många områden.

Bryssel den 19 september 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS

Resolution riktad till konventet om EU:s framtid

(2003/C 61/27)

Under den 393:e plenarsessionen den 18–19 september 2002 (sammanträdet den 19 september) antog Ekonomiska och sociala kommittén denna resolution med 167 röster för, 4 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. På gemenskapsnivå är kommittén det mest välplacerade rådgivande organet när det gäller att företräda, informera om och fungera som språkrör för det organiserade civila samhället – kommittén är ett forum som gör företrädarna för organisationer i näringsliv och samhälle i medlemsstaterna delaktiga i att utforma politik och beslut på gemenskapsnivå.

1.2. De särskilda förbindelser som kommittén har med de ekonomiska och sociala råden och liknande organisationer i medlemsstaterna liksom med det organiserade civila samhället i tredje land eller grupper av tredje länder med vilka Europeiska unionen har strukturerade förbindelser, stärker mervärdet och legitimiteten i kommitténs strävan att främja ett politiskt mer lättillgängligt Europa med större insyn och bredare deltagande. De förbindelser som EESK upprätthåller med organisationer i det civila samhället vilka inte har några företrädare inom kommittén, bidrar också till att öka mervärdet och legitimiteten i detta avseende. Kommittén avser att utveckla dessa förbindelser.

1.3. EESK har beslutat att genom denna resolution begränsa sitt bidrag till vissa kommentarer och ställningstaganden som är av avgörande betydelse för debatten om Europas framtid. Kommittén förbehåller sig rätten att i ett senare skede yttra sig över frågor som behandlas särskilt av Europeiska konventet.

2. Den europeiska samhällsmodellen

2.1. EESK väntar sig att konventet skall föreslå en ny utformning av Europeiska unionens konstitutionella grundvalar som a) utmärks av en jämvikt mellan kulturell mångfald och politisk enighet, och b) skapar förutsättningar för en utveckling av den europeiska samhällsmodellen samtidigt som man tar vara på de sociala och kulturella identiteterna.

2.2. Konventets arbete rör själva kärnan i EU:s identitet och i det europeiska projektet, och även de värden som är grundvalen för detta projekt – det handlar alltså inte endast om "befogenheter" och om hur dessa skall fördelas.

2.3. Kulturen utgör en viktig del av den europeiska identiteten eftersom den är ett uttryck för att vi ingår i en värdegemenskap. Kommittén anser att kulturbegreppet inom ramen för det framtida konstitutionella fördraget bör uppfattas på ett sådant sätt att gemenskapspolitiken på detta område bidrar till att utforma en verklig värdegemenskap och samtidigt garanterar att de nationella och regionala kulturerna tillåts blomstra.

2.4. Kommittén upprepar sitt stöd till utvecklingen av EU-medborgarskapet.

2.5. Detta innebär att man bör skapa en institutionell struktur med en verklig demokratisk legitimitet, där:

- i) institutionernas befogenheter och ansvar anges så tydligt som möjligt och
- ii) de europeiska ländernas sociokulturella mångfald och de ständiga och stora framstegen inom den ekonomiska och sociala sammanhållningen blir grundläggande faktorer i en gemensam europeisk identitet präglad av delaktighet och som omfattas av alla.

2.6. Stadgan om grundläggande rättigheter innebär i detta avseende ett etiskt, socialt och politiskt engagemang och utgör en grundsten för skapandet av en gemensam identitet. Stadgan innebär i själva verket ett erkännande av en värdegemenskap bestående av rättigheter och skyldigheter som omfattar alla medborgare i och som de är aktiva bärare av. Kommittén begär att stadgan förs in i det konstitutionella fördraget.

2.7. Kommittén anser att det är absolut nödvändigt att unionen tar ett större ansvar på internationell nivå och talar med en stämma. Kommittén förespråkar att det inom unionen skall finnas organ som gör det möjligt för unionen att föra en genuin utrikespolitik som bland annat bygger på grundtankarna om fred, demokrati, solidaritet och ekonomisk och social välfärd, och att den på ett effektivt sätt bidrar till det civila samhällets utveckling i partnerskapsländer. EU skall garantera att det civila samhället i dessa länder ges möjlighet att delta i unionens samarbetsprogram genom att bestämmelser om medverkan införs, vilket redan har skett på förslag av EESK i Cotonou-avtalet och Medelhavssamarbetet.

2.8. EESK bidrar till EU:s insatser på området för yttre förbindelser via den strukturerade dialog som kommittén kontinuerligt utvecklar med företrädare för det organiserade civila samhället i kandidatländerna, partnerländerna i Medelhavsområdet, Afrika, Västindien och Stilla havet, Latinamerika, Ryssland och Asien.

2.9. Kommittén anser att det är av avgörande betydelse att stärka EU:s befogenheter när det gäller rättsliga och inrikes frågor för att reagera på medborgarnas farhågor med avseende på kampen mot alla former av kriminalitet.

2.10. EESK anser att det är mycket viktigt att EU har tillgång till de verktyg som behövs för att man effektivt skall kunna genomföra en gemensam politik i invandrings- och asylfrågor som bygger på solidaritet.

2.11. Politiken för integrering av invandrare behöver förbättras. Kommittén uppmanar konventet att undersöka möjligheten att bevilja EU-medborgarskap för tredjelandsmedborgare med långsiktiga uppehållstillstånd.

3. Deltagardemokrati, den civila dialogen och den sociala dialogen

3.1. Kommittén rekommenderar att den representativa demokratin stärks genom en deltagandeprocess som gör det möjligt för organisationer i det civila samhället att i ett tidigt skede medverka i utformningen av politiken och besluten. Denna civila dialog (med medborgarna) är av central betydelse för att öka EU:s demokratiska legitimitet eftersom den tillåter de direkt berörda aktörerna att själva delta i dialogen.

3.2. Utan att det påverkar EESK:s struktur eller befogenheter spelar kommittén en nyckelroll i organiserandet av den civila dialogen och utgör också ett forum för dialogen.

3.3. Därför bör en tydlig åtskillnad göras mellan å ena sidan dialogen med organisationerna i det civila samhället samt den inbördes dialogen mellan dessa och å andra sidan den sociala dialogen med och mellan parterna på arbetsmarknaden. Den europeiska sociala dialogen är en mekanism som näst intill har lagstiftningsbefogenheter. Den har en klar utformning när det gäller deltagare, befogenheter och förfaranden.

3.4. Arbetsmarknadens parter specifika deltagande och uppgifter bör utvecklas inom ramen för en fördjupning av den europeiska sociala dialogen.

3.5. Behovet av en civil dialog härrör både från demokratiprincipen och subsidiaritetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen rör inte bara befogenhetsfördelningen mellan olika geografiska nivåer, utan återspeglar också en syn att delaktighet skall präglade på förhållandet mellan myndigheterna och samhället samt vad avser medborgarnas friheter och skyldigheter. När man beslutar om vem som skall delta i beredningen av beslut måste man därför vid sidan av den geografiska (vertikala) subsidiariteten även ta hänsyn till den funktionella (horisontella) subsidiariteten, som är ett ytterst viktigt inslag i goda styrelseformer.

3.6. I dessa goda europeiska styrelseformer ingår å ena sidan den sociala dialogen och å andra sidan bruket av samreglering och självreglering, som är en återspeglning av en fördelning av uppgifterna mellan institutionerna och de berörda parterna

4. Ekonomiska och sociala styrelseformer

4.1. EESK kräver en samordning av den ekonomiska politiken så att de möjligheter till tillväxt och sysselsättning som finns i unionen kan utnyttjas maximalt. Kommittén vill också att kommissionen återfår förslagsrätten när det gäller utarbetande av ekonomisk-politiska riktlinjer och att en rådgivning av kommittén blir obligatorisk. Dessutom efterlyser kommittén en bättre balans mellan makroekonomiska och strukturpolitiska instrument samt en fortlöpande dialog mellan olika aktörer, särskilt arbetsmarknadsparterna, när det gäller makroekonomisk politik.

4.2. Kommittén kräver också att det i det konstitutionella fördraget uttryckligen anges att full sysselsättning utgör ett av gemenskapsmålen, samt att det i de relevanta artiklarna i fördraget tydligare anges att den ekonomiska och monetära politiken skall bidra till att uppnå målen rörande tillväxt och full sysselsättning.

4.3. Kommittén kräver att EU skapar de verktyg som behövs för ett framgångsrikt genomförande av Lissabonstrategin, som syftar till att göra EU till 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.

4.4. Kommittén betonar också att ett framgångsrikt genomförande av Lissabonstrategin förutsätter att slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg genomförs, så att alla viktiga principer för att uppnå hållbar utveckling integreras.

4.5. Kommittén förespråkar dessutom följande:

- i) Att man förstärker den ekonomiska och sociala sammanhållningspolitiken och harmoniserar förfaranden och metoder, så att effektiviteten kan förbättras och organisationerna i det civila samhället verkligen kan medverka.
- ii) Stöd till innovationer och till företagandet i dess olika former, i enlighet med de handlingslinjer som anges bland annat i Europeiska stadgan för småföretagen.
- iii) En särskild hänvisning bör föras in i det konstitutionella fördraget till tillhandahållande av allmännyttiga tjänster. Det är en av de åtgärder som unionen – i nära samarbete med medlemsstaterna – bör utveckla för att uppnå sina mål: Dessutom bör en bestämmelse föras in som gör det möjligt att prioritera de mål av allmänt intresse som kan uppnås med hjälp av dessa tjänster.
- iv) En utökad bekämpning av ekonomiska bedrägerier i samarbete med medlemsstaterna.

4.6. Kommittén anser att den öppna samordningsmetoden – som inte inskränker EU:s lagstiftande befogenheter – är ett viktigt instrument för att utveckla den ekonomiska och sociala sammanhållningen, under förutsättning att arbetsmarknadens parter och andra berörda parter i det civila samhället verkligen ges möjlighet att medverka. Kommittén kräver att denna metod ges en rättslig grund i det konstitutionella fördraget och vill delta i uppföljningen av den.

4.7. När det gäller finansieringen av EU:s politik är det nödvändigt att säkerställa att unionens intäkter på längre sikt är tillräckligt stora för att täcka dess åtaganden. Kommittén kräver att ett nytt finansieringssystem införs och att man planerar för en förstärkning av unionens egna medel.

4.8. Kommittén kräver en hållbar reform av processen för utformning av politiska åtgärder och beslut på gemenskapsnivå. Denna måste baseras på principerna om solidaritet, överskådlighet, samstämmighet, subsidiaritet, proportionalitet och öppenhet.

4.9. En förenkling av lagstiftningsprocessen och av gemenskapens regelverk är en absolut nödvändighet och en grundförutsättning för utvidgningen. Den kommer att göra gemenskapspolitiken och den europeiska integrationsprocessen mer begriplig för näringslivets och samhällslivets aktörer och för medborgarna. EESK anser att EU-institutionerna bör anta en uppförandekodex i syfte att förenkla lagstiftningsprocessen, och har även påpekat att det i samband med alla lagförslag bör genomföras en ordentlig konsekvensanalys med en genomgång av möjliga alternativ.

4.10. Kommittén anser att samreglering bör ges större stöd, genom att en gemenskapsram kombineras med initiativ från de berörda parterna för att åstadkomma större flexibilitet och effektivitet.

4.11. För övrigt vill EESK att det konstitutionella fördraget ger kommittén förutsättningar att på ett ännu bättre sätt genomföra sitt uppdrag. Detta kan ske genom att kommittén generellt hörs i ett tidigare skede i lagstiftningsprocessen och särskilt genom ytterligare utveckling av förfarandet med förberedande yttranden efter begäran av övriga EU-institutioner.

4.12. EESK menar att kommittén, i takt med att unionen rådgör allt fler parter för att förbättra det demokratiska styret, kan fungera som en bro mellan kommissionen och det organiserade civila samhället. Det framgångsrika forumet för aktörer med intresse för hållbar utveckling, som hölls i september 2002, är ett bevis på detta.

4.13. Avslutningsvis anser EESK att dess roll skulle stärkas om kommittén erhöll institutionsstatus i det konstitutionella fördraget.

5. Slutsatser

5.1. Kommittén upprepar att det är nödvändigt att man på alla nivåer verkligen vinnlägger sig om att de europeiska medborgarna skall kunna bidra fullt ut till att utforma ett projekt för EU efter utvidgningen och att projektet måste få ett verkligt innehåll. De ihållande farhågorna bland EU:s medborgare vad gäller bristen på öppenhet och delaktighet i

den europeiska integrationsprocessen visar att konventets arbete måste utmynna i en vision om Europas framtid som kan engagera medborgarna och få dem att identifiera sig mer med denna process.

5.2. Kommittén framhåller på nytt sin avsikt att fullt ut bidra till konventet om Europas framtid och, i enlighet med den resolution om dessa frågor ⁽¹⁾ som kommittén har antagit, särskilt till att så många som möjligt i det civila samhället deltar i debatten om EU:s framtid.

⁽¹⁾ Resolution om Europas framtid av den 17.9.2001 – CES 1033/2001 fin.

394:e PLENARSESSION, 24 OKTOBER 2002

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Transportsäkerhet"

(2003/C 61/28)

I en skrivelse av den 23 april 2002 från Loyola de Palacio ombads Europeiska ekonomiska och sociala kommittén av kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om "Transportsäkerhet".

Den 23 april 2002 gav kommitténs presidium facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället i uppdrag att utarbeta yttrandet i ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 394:e plenarsession den 24 oktober 2002 Anna Bredima-Savopoulou till huvudföredragande och antog följande yttrande med 93 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 präglas hela världen av stor osäkerhet. Chockvågorna från dessa tragiska händelser har spritt sig i hela världen och vi märker hur dessa terroristdåd har påverkat nästan alla aspekter av våra liv.

1.2. Förebyggande säkerhetsåtgärder och driftsäkerhet uppmärksammas mer än någonsin och står nu högst på politiker- och dagordning för prioriterade frågor. Det är dock anmärkningsvärt att en internationellt godkänd definition av terrorism ännu inte finns.

1.3. En förbättring av säkerheten i världen måste ske. Detta behov har erkänts av såväl regeringar som näringsliv. Hundraprocentig säkerhet är omöjlig att uppnå. I allvarliga krissituationer försöker man ofta förutse alla eventualiteter och utarbeta metoder för att förhindra att dessa inträffar. Oavsett hur allvarliga säkerhetsshoten är, är det dock omöjligt att upprätthålla en så hög säkerhetsnivå under mer än ett par dagar i sträck. För att kunna göra välgrundade bedömningar av när man bör vidta säkerhetsåtgärder och hur intensiva dessa åtgärder bör vara, måste man ha bättre kunskap om vilken typ av risk som hotar transportnäten och hur stora riskerna är.

1.4. Sedan den 11 september har sjöfarts- och flygindustrin visat sitt fulla stöd i kampen mot terrorism och andra hot mot säkerheten på fartyg och flyg. När det gäller säkerhet bör alla led i transportkedjan vara inkopplade för att man skall kunna uppnå hållbara resultat. Alla led i kedjan bör ta sitt ansvar, annars kommer den svagaste länken att bli målet för terrorister som kommer att utnyttja denna svaga komponent för att nästla sig in i systemet.

1.5. Terror och olagliga handlingar utgör ett globalt hot mot sjö- och flygsäkerheten och måste därför diskuteras och lösas globalt genom respektive internationell organisation, dvs.

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO). Järnvägssäkerhet förefaller främst vara inriktad på initiativ på nationell nivå. Terrorism inom vägtransporter och inre vattenvägar har däremot inte uppmärksamats i någon större utsträckning. Genom dörr-till-dörr-konceptet, som omfattar ett flertal olika transportsätt, påverkas dock alla transportsätt av de förstärkta säkerhetsaspekterna. Därför krävs driftskompatibilitet inom den integrerade logistikkedjan.

2. Effekterna av säkerhetsåtgärderna

2.1. Strängare säkerhetskrav och en rad extraavgifter har också påverkat kostnaderna för sjö- och flygtransporter av varor⁽¹⁾. För internationella sjötransporter har detta medfört anmälningsskyldighet, mer regelbundna kustbevakningskontroller och krav på eskort med bogserbåt, vilket har lett till ökade kostnader och längre väntetider. När det gäller flygfrakt har kostnaderna för ökad säkerhet på flygplatser lett till att säkerhetsavgifter, högre handelsförsäkringspremier och avgifter för vissa konfliktområden tas ut.

2.2. Av en färsk rapport från OECD⁽²⁾ om effekterna på den internationella handeln av terrorattacker den 11 september framgår att kostnaderna för förseningar, pappersarbete och efterlevnad av bestämmelser beträffande gränspassering varierar mellan 5 % och 13 % av värdet av varan i fråga, och att säkerhetsåtgärder kan medföra en ökning av kostnaderna med 1 % till 3 %. Det är av avgörande betydelse att regeringar undviker oproportionerligt omfattande byråkrati eller höga avgifter. Vidare bör inte de kostnader som åligger staten överföras på transportbolagen.

⁽¹⁾ OECD, De ekonomiska konsekvenserna av terrorism, 17.7.2002, Economic Department Working Paper nr 34: OECD Transport Security and Terrorism Council of Ministers, 2.5.2002.

⁽²⁾ TD/TC/WP (2002) REV1/702002.

2.3. Sjö- och flygtransportindustrin måste även fortsättningsvis på ett effektivt sätt kunna tjäna den internationella handeln. För att säkerställa detta måste fartyg, flygplan, flygplatser och hamnar vara utrustade så att de kan hantera eventuella terroristattacker eller andra former av kriminell verksamhet. Om säkerhetsförfarandena blir alltför stränga kan godstransporter komma att reduceras till ett absolut minimum, vilket skulle innebära att terroristerna har uppnått de resultat de önskade.

2.4. Nya säkerhetsåtgärder bör utvärderas mot bakgrund av de målsättningar man avser uppnå, de kostnader som är kopplade till åtgärderna och effekterna på trafiken. Därför är det nödvändigt att man noggrant överväger förslagen och bedömer om de är realistiska och genomförbara i praktiken. De bör inte i onödan inskränka invånarnas personliga mänskliga rättigheter eller enskilda staters konstitutionella system och på så sätt tjäna terroristernas syften.

2.4.1. Kostnaderna och fördelningen av kostnader för säkerhetsåtgärder bör bygga på bedömningar av de åtgärder som skulle kunna vidtas i syfte att förhindra eller minska riskerna för terroristattacker. I analysen bör man mäta de verkliga kostnaderna för genomförande, direkta och indirekta kostnader för transportbolag och speditörer (dvs. förseningar och ny utrustning), inverkan på världshandeln och snedvridning av handelsmönster (genom att handeln omdirigeras till områden med lägre säkerhetskrav).

2.4.2. Unilaterala avtal kommer inte i fråga, i synnerhet inte om de tillämpas osymmetriskt och får negativa effekter på tredjelands intressen. Unilaterala och godtyckliga åtgärder bör undvikas eftersom de hämmar världshandeln genom att de ökar byråkratiska och andra hinder och i slutändan leder till konkurrensnedvridningar och skapar negativa ekonomiska effekter.

2.4.3. Med tanke på sjö- och flygtransportsektorns internationella karaktär bör säkerhetskraven bygga på ömsesidiga avtal, tillämpas enhetligt och utan diskriminering och samtidigt skapa möjligheter för ett så effektivt handelsflöde som möjligt.

2.4.4. För att kunna försvara sig mot en attack krävs information. Därför är det alla transportoperatörers skyldighet att vidarebefordra all information och alla misstankar till myndigheterna och informera sin personal.

2.4.5. För att stärka säkerheten krävs kostsamma investeringar både i material (infrastruktur och utrustning) och mänskliga resurser (personal och utbildning). Man bör försöka undvika oproportionerligt omfattande tekniska investeringar som kan uppfattas som protektionistiska och befrämjande för

särskilda handelsintressen. Vidare bör man vid fastställandet av åtgärdernas intensitetsgrad och tillämpningsområde ta hänsyn till eventuella negativa effekter på personalens prestationsförmåga (trötthet, stress osv.). Arbetstagare inom transportsektorn kommer med all sannolikhet att påverkas av genomförandet av säkerhetsåtgärderna. Inom europeiska tankesätt och kulturer hyser man stark respekt för de mänskliga rättigheterna och alla svar på terroristhot måste ligga i linje med dessa väl förankrade principer.

2.4.6. Det finns en växande risk för att fartygs- och flygpersonal samt hamnmyndigheter direkt eller indirekt åläggs ett kontrollansvar som vanligen faller på regeringsorgan. Sådana ansvarsuppgifter faller utanför deras traditionella ansvarsområde och kan medföra fysiska risker och emotionell stress.

3. Följderna på försäkringsområdet

3.1. Terroristattackerna den 11 september fick mycket stora försäkringsmässiga följder för luft- och flygtransportsektorn. Kommersiella försäkringsbolag drog in allt skydd mot krigsrisker. När bolagen åter erbjöd försäkringar mot krigsrisker var kostnaderna tio gånger högre än tidigare. Försäkringssektorn höjde premierna med mellan 0,03–0,05 % av värdet, men det utjämnade enbart delvis den minskning som registrerades under det senaste årtiondet. Det blev nära nog omöjligt att teckna en försäkring mot terroristangrepp. Regeringar blev följaktligen tvungna att gripa in och täcka risker som bedömdes som alltför höga för den privata sektorn.

3.2. Även de nya säkerhetsåtgärderna påverkade försäkringsmarknaden. Man var tvungen att överväga täckning mot förseningar som var en oundviklig följd av de stränga säkerhetsåtgärderna. Dessutom var man tvungen att köpa in och försäkra mycket kostsam sofistikerad högteknologisk genomlysningsutrustning⁽¹⁾.

3.3. Inom sjöfartsområdet skedde en orimlig utökning av de geografiska områden för vilka kompletterande premier krävs och tillämpningsperioden för dessa premier. Det finns en allmän uppfattning att händelserna den 11 september har använts som en förevändning för att införa orimliga premier. För närvarande pågår en dialog mellan rederier och försäkringsbolag i syfte att uppnå mer hållbara lösningar.

⁽¹⁾ Kostnaderna för säkerhetsutrustning är mycket höga. Som exempel kan nämnas en genomlysningsutrustning för containrar i Rotterdams hamn som kostar 14 miljoner EUR.

3.4. Inom flygtransportområdet införde försäkringsbolagen extra premier för försäkring mot krigsrisker. I USA tog regeringen på sig de extra försäkringskostnaderna för amerikanska flygplan. Mot bakgrund av försäkringsproblemen gav den amerikanska regeringen direktstöd till flygbolag och stärkte flygsäkerheten. För att förhindra avbrott i flygtrafiken har finansministrarna i EU godkänt en uppförandekod i vilken fastställs under vilka villkor EU-regeringarna kan bevilja stöd för betalning av luftfartsförsäkringar. Enligt uppförandekoden kan de medlemsstater som så önskar antingen betala kostnaderna för försäkring mot terrorism- och krigsrelaterade risker, eller erbjuda flygbolagen en statsgaranti mot sådana risker. EESK stöder ovannämnda EU-initiativ som syftar till att stärka EU-flygbolagens lönsamhet.

3.5. Eftersom läget på det kommersiella flygförsäkringsområdet sannolikt håller på att återgå till det normala kommer medlemsstaternas försäkringsgarantier inte att förlängas. I ett försök att lösa de ständiga problemen med att finna tillfredsställande försäkringstäckning har kommissionen lagt fram förslag om minimikrav på flygförsäkring för samtliga flygplan som utnyttjar EU:s luftrum, dvs. minimiansvar per person och kilogram last. På lång sikt kan man tänka sig ett alternativ som bygger på ömsesidiga försäkringsfonder som täcker ersättningsskyldighet för terrorism gentemot tredje part till ett rimligt pris.

4. Sjösäkerhet

4.1. Sjösäkerhetsperspektivet

4.1.1. Angreppen den 11 september drabbade flygplan och flygplatser, men även fartyg och sjöfartsinfrastruktur kan bli föremål för terroristangrepp. Fartyg kan användas som vapen, utnyttjas för att starta ett angrepp, transportera vapen eller farliga ämnen eller sänkas för att ödelägga infrastrukturen (till exempel vid inlopp till hamnar eller i kanaler). Kemikalie- och gasfraktskepp och lastade oljetankskepp är särskilt utsatta och utgör ökade risker. Containrar som fraktas på fartyg kan också användas för att smuggla massförstörelsevapen eller terrorister. På grund av den potentiella faran har USA vidtagit ytterst omfattande säkerhetsåtgärder för att skydda sina hamnar och fartyg. Inget annat land har ännu genomfört unilaterala, omfattande förändringar av sina gällande säkerhetsbestämmelser inom sjötransportområdet.

4.1.2. I motsats till flygplan och med undantag av kapningen av kryssningsfartyget Achille Lauro har inget annat passagerarfartyg eller fraktfartyg varit föremål för verkliga terroristan-

grepp. Fraktfartyg har dock varit föremål för kapningar och väpnade rånöverfall. Det sammanlagda antalet kapningar och väpnade rånöverfall mot fartyg som anmäldes mellan 1984 och 2002 uppgick till 2 650.

4.1.3. Därför bör man vid riskbedömningen koncentrera sig på sannolikheten för ett angrepp och konsekvenserna, till exempel geografisk plats, transportsättens särdrag, tillgänglighet, riskexponering samt institutionella och rättsliga svårigheter kopplade till säkerhetsåtgärderna.

4.1.4. Säkerhetsåtgärder inom sjöfarten bör vara tydliga angående kraven på fartyg, besättning, passagerare, redare, fraktmottagare, terminaloperatörer och väg- och järnvägsföretag verksamma inom internationell handel, och bör stå i rimlig proportion till den beräknade risken.

4.2. IMO:s arbete

4.2.1. Sedan 1980-talet har IMO arbetat med frågor som rör olagliga handlingar som hotar säkerheten på fartyg och passagerarnas och besättningens säkerhet.

4.2.2. Efter händelserna ombord på Achille Lauro 1985 antog IMO en resolution och två cirkulärskrivelser, i vilka åtgärder rekommenderas för att förebygga olagliga handlingar som äventyrar säkerheten på passagerarfartyg ⁽¹⁾.

4.2.3. År 1988 antog IMO konventionen om bekämpning av olagliga handlingar mot sjöfartssäkerheten och det därtill kopplade protokollet om bekämpning av olagliga handlingar mot säkerheten på fasta plattformar på kontinentalsockeln. Ovannämnda instrument trädde i kraft den 1 januari 1992 ⁽²⁾.

4.2.3.1. Det förberedande arbete som ledde till antagandet av dessa avtal skedde parallellt med det förberedande arbete som låg till grund för antagandet av protokollet om bekämpning av olagliga våldshandlingar på flygplatser som betjänar den internationella civila luftfarten, som utgör ett komplement till konventionen om bekämpning av olagliga handlingar mot luftfartssäkerheten från 1971.

4.2.3.2. Vidare upprättade IMO en korrespondensgrupp som skulle arbeta med översynen av konventionen och det därtill kopplade protokollet i syfte att främja internationellt samarbete för att bekämpa olagliga handlingar, däribland terroristattacker.

⁽¹⁾ A .584(14), MSC/Circ.443, MSC/Circ.754.

⁽²⁾ Antalet avtalstecknande stater uppgick till 67 respektive 60.

4.2.4. Efter angreppen den 11 september försökte IMO så fort som möjligt granska de internationella säkerhetsbestämmelserna. På initiativ av USA höll IMO möten den 11–15 februari 2002, 15–24 maj 2002 och 9–13 september 2002 i en extrainsatt arbetsgrupp inom sjöfartssäkerhetsutskottet.

4.2.5. IMO har beslutat att de nya åtgärder som syftar till att förbättra sjöfartssäkerheten skall fungera som internationell standard för säkerhet för fartyg och hamnanläggningar, och att de grundläggande komponenterna skall ingå som ändringar i kapitel 11 i den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS). IMO-åtgärderna skall enligt planerna antas vid en diplomatkonferens den 4–13 december. Åtgärderna kommer att omfatta följande områden:

- Automatiska identifieringssystem för fartyg.
- Säkerhetsplaner för fartyg och offshoreanläggningar.
- En säkerhetsansvarig på fartyg/säkerhetsansvarig på företaget.
- Säkerhetsplaner för hamnar och riskbedömningar för hamnar.
- Säkerhetsåtgärder för containrar.
- Information om fartyg, frakt, besättning och passagerare.

4.2.6. Frågor av särskilt intresse som man måste arbeta vidare med på internationellt och nationellt plan omfattar säkerhet på hamnområden, genomförande av åtgärder som rör hamnar och säkerhetsaspekter rörande containrar.

4.2.7. IMO-åtgärderna kommer att täcka samverkan mellan fartyg och hamn, dvs. det omedelbara säkerhetshotet mot fartyget från land och vice versa även då fartyg ligger för ankar eller rör sig i hamnområdet. Övriga aspekter kommer att behandlas av IMO i samarbete med ILO och andra berörda organisationer (t.ex. Världstullorganisationen, den internationella sammanslutningen av hamnar och den internationella sammanslutningen av hamnchefer).

4.2.8. IMO har övervägt att införa krav på en riskbedömning för småhamnar och hamnar som mycket sällan gästas av fartyg i internationell sjöfart. Även om man insåg att kravet på en riskbedömning eventuellt inte skulle kunna tillämpas på samtliga hamnar i ett land, ansåg man att viss flexibilitet krävdes för att säkerställa maximal säkerhet till sjöss i de fall en säkerhetsrisk skulle kunna uppstå.

4.2.9. Containertransporter är ett mycket öppet transportsätt men det är detta som gör att de riskerar terroristangrepp. Sjötransport av containrar är bara en del av den multimodala transportkedjan, och säkerheten måste garanteras på alla nivåer – befraktare, speditörer och transportörer. Gränsmyndigheterna, särskilt tullmyndigheterna, spelar en avgörande och viktig roll vad gäller kontrollen av den internationella containertrafiken. Tullmyndigheter världen över har lång erfarenhet av att kontrollera containrar i samarbete med andra nationella och internationella rättsvårdande myndigheter och berörda handelsorgan. Världstullorganisationen har en viktig funktion att fylla när det gäller att utveckla ett övergripande säkerhetssystem för containerfrakt i samarbete med berörda internationella organisationer och i samråd med sammanslutningarna för befraktare, speditörer och transportörer. En del av detta system skall omfatta ansvaret för att utfärda och kontrollera lastdeklarationer för containrar.

4.2.10. Registret över ett fartygs historia och uppgift om ägarskapet kommer på ett tillfredsställande sätt att tillgodose den säkerhetsaspekt som rör öppenheten. Krav kommer att ställas på att fartygen för en fortlöpande historik. Därigenom skall det ombord finnas uppgifter om fartygets historia vad gäller flagg, registreringsdatum, namn och fartygets IMO-nummer. Det skall också innehålla uppgift om registrerad(e) ägare, befraktare, klassificeringssällskap samt dokumentation om ISM-koden (den internationella koden för säkerhetsstyrning). Vidare kommer uppgifter om vem som rekryterar besättningen, vem som bestämmer fartygets användning och vem som på ägarens vägnar skriver under som befraktare att vara lätt åtkomliga.

4.2.11. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) har i princip samtyckt till att påskynda anpassningen av befintliga fartyg till automatiska identifieringssystem (AIS). Fastställandet av slutdatum för transportkraven har uppskjutits till den diplomatiska konferensen i december 2002.

5. EU-perspektivet

5.1. I de förslag och åtgärder som på internationell nivå har förts fram inom ramen för IMO verkar man ha lyckats uppnå en rätt "god balans" mellan behovet av garanterad fri rörlighet för varor och behovet av ett så effektivt skydd som möjligt mot terroristattacker.

5.2. Även om vissa IMO-åtgärder i ett senare skede kan komma att överföras till EU-lagstiftningen, får gemenskapens lagstiftningsförfaranden inte fördröjas på grund av att nya internationella åtgärder antas. Beslutsprocessen i internationella forum bör samordnas med EU:s beslutsprocess så att eventuella inkonsekvenser mellan internationella regler och gemenskapsreglerna kan undvikas.

5.3. Under Europeiska rådets möte i Sevilla (21–22 juni 2002) efterlyste man ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna i kampen mot terrorismen. Man välkomnade också de framsteg som har nåtts sedan den 11 september när det gäller att införliva kampen mot terrorismen i alla aspekter av EU:s utrikespolitik.

5.4. Hamnarna i EU bör anta gemensamma normer för att öka skyddet mot terrorismen innan andra länder vidtar ensidiga åtgärder. Ensidiga och diskriminerande åtgärder som kan leda till att utländska hamnar klassificeras som "säkra" och "osäkra" när det gäller att upptäcka illegala invandrare och terrorister är oacceptabla, eftersom de kan leda till att marknaden snedvrids och den välfungerande internationella handeln äventyras. Vissa tullmyndigheter i EU har dessutom på eget initiativ ingått bilaterala avtal med tullen i USA, som föregriper gemensamma EU-åtgärder och undergräver de eftersträlvade ramar för framtida överenskommelser som bör grunda sig på ömsesidighet och samarbete. Kontroll i lastningshamnen (EU) i stället för i lossningshamnen (USA) är en gigantisk uppgift. EESK stöder Europeiska kommissionens ståndpunkt då den ifrågasätter lagligheten hos dessa bilaterala avtal. Detta handlande bör ses i ljuset av rättsliga aspekter på EU:s befogenheter på området yttre handelsförbindelser. Kommittén stöder också EU:s strävan att fortsätta förhandlingarna med USA i syfte att nå en överenskommelse som innebär lika behandling av allt gods (containrar) som kommer från EU och att införliva de bilaterala överenskommelserna i multilaterala avtal (WCO).

5.5. Det är oroväckande att USA i framtiden kan komma att anta regler som den övriga världen kanske inte har möjlighet att följa, eftersom detta leder till förvirring för fartyg och fartygsägare och försvårar samverkan mellan fartygen och hamnarna. USA:s initiativ om sjösäkerhet ger den amerikanska regeringen rätt att göra en utvärdering av utländska hamnar, och fartyg beviljas tillträde till USA utgående från om det finns bevis för att ursprungshamnen kontrollerar godset tillräckligt noggrant och även vidtar andra åtgärder för att bekämpa terrorismen. Volymen på handeln med USA kan utgöra ett mått på initiativets betydelse och inflytande. Inom kryssningsfartygsindustrin har passagerarfartygen årligen mer än 6,5 miljoner amerikanska passagerare. Sex miljoner lastade containrar, 156 miljoner ton farliga ämnen och nästan en miljard ton oljeprodukter anländer årligen till hamnarna i USA. Det totala antalet containrar som år 2001 transporterades mellan Europa och Nordamerika (USA, Kanada och Mexiko) uppgick till 6 177 000 enheter⁽¹⁾. Cirka 22,5 % av de containrar som sjövägen fraktas till hamnar i USA lastas i nio storhamnar i ju EU-medlemsstater.

5.5.1. Redan volymen på handeln med EU och andra delar av världen borde få USA att söka realistiska lösningar i samarbete med sina handelspartner. Omvänt borde EU, då man blivit medveten om de potentiella följderna av olika och varierande åtgärder i andra delar av världen, åta sig att leda utformningen av ett globalt system som är i allas intresse. EESK uppmanar unionen att ta initiativet till en dialog med USA och andra länder för att diskutera suveränitet, informationsutbyte, inspektion av containrar, ömsesidighet och andra frågor av allmänt intresse. Detta ger EU möjlighet att profilera sig bättre. Erfarenheter som tidigare och även mer nyligen erhållits i många delar av världen har visat att effekten blir begränsad om man fokuserar endast på övervakningsåtgärder. En övervakningsstrategi är inte en säker strategi i en osäker värld. Det finns ett akut behov av att EU visar vägen på ett internationellt plan när det gäller att utveckla mer omfattande säkerhetsramar som inte enbart syftar till att eliminera konsekvenserna av terrorismen utan också beaktar orsakerna till denna.

5.6. Säkerhetsåtgärderna får inte innebära att trafiken omdirigeras så att vissa hamnar (på grund av ökade säkerhetsåtgärder) gynnas på andra hamnars bekostnad. Vidare får säkerhetsåtgärderna inte medföra att det sker någon diskriminering mellan linjefartyg och trampfartyg i EU-hamnarna.

5.7. EESK föreslår att alla EU-medlemsstater som inte är parter i konventionen om bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet (SUA Convention) och dess protokoll uppmanas att ratificera de båda instrumenten⁽²⁾.

5.8. De ekonomiska aspekterna bör tas i beaktande i alla gemenskapsåtgärder, t.ex. vem som betalar för säkerhetsåtgärderna samt vilka konkurrensmässiga följder säkerhetskraven får för hamnar i offentlig och privat ägo. Inom sjöfartsindustrin har man insett att det behövs en övergripande lagstiftning för att bekämpa terrorismen och man är beredd att ta på sig en del av de kostnader som en ökad säkerhet medför.

5.9. EU bör i första hand koncentrera sig på att göra en bedömning av frågor rörande inte enbart säkerheten för personer som arbetar inom sjöfartssektorn (sjömän, hamnarbetare) utan också rörande säkerheten i hamnterminalerna. Unionen måste fastställa metoder med hjälp av vilka man bättre kan identifiera riskerna i detta sammanhang och lägga fram förslag till såväl förfarandemässiga som tekniska lösningar för hur riskerna skall kunna minskas.

⁽¹⁾ Containerisation International, april 2002.

⁽²⁾ Belgien, Irland och Luxemburg har ännu inte ratificerat instrumenten.

5.10. Säkerheten på fartyg och i hamnanläggningar är en riskhanteringsfråga. Medlemsstaterna beslutar självständigt hur säkerheten skall garanteras på basis av en egen bedömning. Liksom även på andra sjösäkerhetsområden kommer det dock att bli nödvändigt att införa enhetliga normer och förfaranden inom EU. Genom att bemöta de ökade kraven på säkerhet med gemensam utbildning av personalen uppnår man en harmonisering av förfarandena till minskade kostnader. För att kunna beakta säkerhetsaspekterna kommer därför hela den logistiska kedjan på lång sikt att bli tvungen att ändra sina rutiner.

5.11. Medlemsstaterna bör samordna bedömningen av säkerheten i hamnanläggningarna. EESK anser att det bör finnas en övergripande säkerhetsplan för hamnar som ram för planeringen av hamnanläggningar. Hamnarnas läge är ofta mycket öppet och utsatt, och de kan – på grund av sin roll i främjandet av ett fritt handelsflöde – bli mål för storskalig terrorism som utgör ett hot mot kustmiljön och industriella, kommersiella och administrativa centrum samt mot dem som bor och arbetar där. Effektiv fysisk säkerhet och passerkontroll är av avgörande betydelse om man vill avvärja och förebygga eventuella hot mot hamnverksamheten samt mot lasttransporter och fartyg. Kommittén anser att inrättandet av kommittéer för hamnsäkerhet kommer att göra det möjligt att samordna de åtgärder som vidtas av hamnmyndigheterna, företrädare för regeringen (tull, invandring osv.), hamnanvändarna och andra parter som är involverade i säkerheten.

5.12. Säkerhetsbedömningar bör bestå av tre huvuddelar. För det första skall de identifiera och utvärdera vilka tillgångar och vilken infrastruktur som är av avgörande betydelse för hamnanläggningarna liksom vilka områden eller strukturer som, om de skadas, kan orsaka dödsfall eller omfattande skador på hamnanläggningarnas ekonomi eller på miljön. För det andra skall de kunna identifiera de faktiska hoten mot nödvändiga tillgångar och infrastruktur så att man kan avgöra vilka säkerhetsåtgärder som bör prioriteras. Slutligen skall bedömningen beakta hamnanläggningarnas sårbarhet genom att identifiera deras svagheter när det gäller fysisk säkerhet, strukturellt oberoende, skyddssystem, förfarandemässiga strategier, kommunikationssystem, transportinfrastruktur och övrig infrastruktur samt andra områden inom hamnanläggningarna som kan utgöra sannolika mål för terrorism.

5.13. En effektiv passerkontroll skulle kräva att alla personer som går ombord på ett fartyg som ligger i hamn är försedda med ID-kort med fotografi. Utan ett sådant ID-kort vore det omöjligt för besättningen att kontrollera vilka personer som går ombord på eller lämnar fartyget, och man skulle följaktligen inte kunna garantera en sådan säkerhet som krävs i säkerhetsplanen för fartyg. Enligt ILO:s konvention nr 180 kan sjömän undantas från de normala visumkraven i

samband med permission i land eller då de anländer till eller lämnar sitt fartyg. Säkerhetsaspekterna måste göras förenliga med säkerhetsaspekterna i konvention nr 108. Det är sannolikt att formatet på identitetshandlingarna, som utfärdas av det land där sjömannen är medborgare, standardiseras i och med utvecklingen av maskinläsbara dokument.

5.14. EESK noterar att de praktiska och ekonomiska konsekvenserna kan förhindra ett mer omfattande genomförande av nya ID-krav. Användningen av biometriska system för att kontrollera innehavarens identitet skulle kunna medföra problem när det gäller de mänskliga rättigheterna och dataskyddet. För EU:s del gäller det dessutom att se till att nya krav är förenliga med visumkraven inom Schengenområdet.

5.15. EESK uppmanar de medlemsstater som ännu inte har ratificerat konvention nr 108 att göra detta så snart som möjligt. För hamnarbetarnas del kommer IMO och ILO att lösa problemet så fort som möjligt, och EU bör ge dem sitt fulla stöd i detta arbete. I avvaktan på internationella åtgärder skulle unionen kunna överväga övergångsbestämmelser i linje med de behov som framkommit när det gäller passerkontroll av de statstjänstemän vars åligganden kräver att de har tillträde till fartygen.

5.16. Ökade säkerhetsåtgärder kräver ett intensivare samarbete mellan de olika myndigheterna i medlemsstaterna (invandrings-, tull-, flygplats- och hamnmyndigheter). Lika viktigt är det att samordna de berörda enheterna vid Europeiska kommissionen.

5.17. Man bör eftersträva samarbete med sjöfartsindustrin när det gäller att öka medvetenheten om säkerheten. Alla extra säkerhetsåtgärder bör beakta även andra hot mot fartygets och besättningens säkerhet, såsom narkotikasmuggling, sjöröveri, väpnade rån och fripassagerare. EESK konstaterar att fartygen och deras besättning under ett antal år har råkat ut för allt fler incidenter med sjöröveri och väpnade rån till havs. Den tonvikt som för närvarande läggs på sjösäkerheten bör också ses som en möjlighet att finna lösningar på problemet med sjöröveri. Transportarbetarnas säkerhet och arbetsvillkor får dock inte äventyras då man tar sig an dessa problem. Med hjälp av åtgärderna för att avvärja terroristhotet kan man alltså också få kontroll över annan illegal verksamhet (narkotika- och människosmuggling, sjöröveri). Då man uppskattar de kostnader som säkerhetsåtgärderna medför bör man också ta i beaktande de fördelar som de innebär.

5.18. Man bör se till att det inte uppstår obalans mellan säkerheten på fartygen och i hamnanläggningarna som kan leda till att fartygen och deras operatörer åläggs att vidta ytterligare säkerhetsåtgärder i hamnarna för att återställa balansen. Kostnader som staten skall stå för får inte överföras till industrin.

5.19. Medlemsstaterna bör utveckla effektiva metoder för att hantera godsinformation. Karakteristiskt för metoderna bör vara att informationen samlas på ett enda ställe och att elektroniska system tillämpas. Särskilt när det gäller containrar finns det ett behov av omfattande datautbyte mellan alla parter som är delaktiga i containertransporterna. EESK anser att det system som redan har införts genom direktiv 93/75/EEG om rapporteringskrav för fartyg med farligt eller förorenande gods bör utvidgas så att det inkluderar även det datautbyte som krävs.

5.20. EESK anser att ett tidigareläggande av genomförandet av Galileo-systemet (som enligt planerna skall träda i funktion år 2008) kommer att möjliggöra en mycket noggrann identifiering av fartyg och containrar och därigenom göra det enklare att uppnå målet ökad säkerhet. Under tiden bör man sträva efter att påskynda den operativa fasen (2003–2008) av Egnos-projektet, föregångaren till Galileo, som bygger på det amerikanska GPS-systemet och det ryska Glonass-systemet och som övervakar deras integritet, samt efter att genomföra Egnos parallellt med Galileo.

5.21. Inom ramen för de kommande IMO-åtgärderna kommer fartygen att kontrolleras i medlemsstaternas hamnar, och de kan också komma att bli inspekterade i enlighet med internationell lagstiftning i syfte att avgöra om de uppfyller de tillämpliga kraven. När så inte är fallet kan fartyg komma att bli föremål för dröjsmål, kvarhållande, begränsning av verksamheten eller förbud att stanna kvar i eller anlöpa en hamn. Enligt kommitténs uppfattning bör lämpliga ändringsförslag till direktivet om hamnstatskontroll (95/21/EG) utarbetas i syfte att påskynda utvidgningen av tillämpningsområdet för denna kontroll.

5.22. Det automatiska identifieringssystemet (AIS) kan bidra till säkerheten endast om signalerna kan tas emot i land, analyseras och leda till att åtgärder vidtas. EESK rekommenderar att man noga övervakar att medlemsstaterna i tid uppfyller de relevanta förpliktelserna i det föreslagna direktivet om rapportering.

6. Säkerheten inom den civila luftfarten

6.1. Risker i samband med den civila luftfarten

6.1.1. Säkerheten inom den civila luftfarten består dels av säkerheten ombord och dels av säkerheten på marken. Konventionen om internationell civil luftfart som undertecknades i Chicago den 7 december 1944 (Chicagokonventionen)

innehåller miniminormer för att garantera säkerheten inom den civila luftfarten. Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) sammankallade en ministerkonferens om flygsäkerhet (Montreal, den 19–20 februari 2002) under vilken man enades om en global strategi för ökad flygsäkerhet i hela världen och fastställde grunderna för en handlingsplan för flygsäkerhet.

6.1.2. För att säkerhetsåtgärderna skall vara effektiva bör de, på grund av luftfartens globala karaktär, samordnas internationellt och vid behov även bilateralt. Det är viktigare än någonsin tidigare att hela luftfartsindustrin samarbetar för att uppnå det gemensamma målet ökad säkerhet. Förebyggande åtgärder kan inte längre överlätas enbart på de lokala myndigheterna eller ens de ansvariga nationella myndigheterna. EU bör därför samordna åtgärder rörande flygsäkerheten med ICAO och ta hänsyn till relevanta ICAO-normer så långt detta är möjligt.

6.1.3. EESK stöder åsikten att det inte är möjligt att genomföra alla justeringar av säkerhetsåtgärderna effektivt och enhetligt med omedelbar verkan, utan att det behövs en realistisk och gradvis process om man skall kunna hantera den anställning och utbildning av personal som behövs liksom förändringarna i infrastrukturen.

6.2. Säkerheten ombord

6.2.1. När det gäller säkerheten ombord antog ICAO nyligen normer om hur säkerheten skall beaktas i flygplanens konstruktion liksom normer rörande andra säkerhetsåtgärder ombord på flygplanen. ICAO:s säkerhetsnormer för förarkabiner kommer att kräva att förarkabinen på passagerarflyg med minst 60 passagerare eller med en tillåten maximal startvikt på 45 500 kg skall skyddas från intrång och vara skottsäkra. Detta krav blir obligatoriskt i november 2003.

6.2.2. Motsvarande regel i USA kräver dock att vissa amerikanska lufttrafikföretag installerar förstärkta förarkabindörrar senast den 9 april 2003, dvs. sju månader tidigare än vad ICAO-normerna föreskriver. Eftersom de amerikanska myndigheterna ansåg det vara oacceptabelt att olika skydds-krav för förarkabinen skall gälla för inhemska och utländska flygbolag som trafikerar samma flygrutter till och från flygplatser i USA, kommer reglerna att gälla även för flygplan som ägs av utländska lufttrafikföretag med lufttransporter i USA.

6.2.3. I vissa länder, bland annat Frankrike och Tyskland, har myndigheterna beslutat att anlita säkerhetsvakter i flygtrafiken, och amerikanska och engelska lufttrafikföretag har vidtagit omfattande åtgärder för att förhindra intrång i förarkabinen genom en förstärkning av dörrarna. Dessutom har mängden bagage som undersöks fysiskt ökat i hela världen, vilket främjar säkerheten.

6.3. Säkerhet på marken

6.3.1. Den 14 september 2001 beslutade rådet (transport) att man skulle genomföra de centrala åtgärder för att förhindra olagliga handlingar riktade mot civil luftfart som Europeiska luftfartskonferensen (ECAC) rekommenderar i sitt dokument nr 30⁽¹⁾. I sitt yttrande av den 28 november 2001⁽²⁾ om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av gemensamma säkerhetsregler för civil luftfart"⁽³⁾ välkomnade EESK förslaget, som kommittén ansåg vara ett snabbt och adekvat initiativ för att garantera en hög säkerhetsnivå genom åtgärder avsedda att förebygga olagliga handlingar riktade mot den civila luftfarten.

6.4. EU-perspektivet

6.4.1. Händelserna den 11 september visade att luftfarten kan utnyttjas av terrorister i syfte att anfalla stater. Terroristernas mål är dock inte luftfartsnäringen, som alltså inte bör tvingas att bära kostnaderna för förebyggande åtgärder. Höjningen av säkerhetsnivån måste i viss mån bäras av de offentliga myndigheterna eftersom attackerna riktas mot samhället som helhet och inte mot aktörerna inom näringen.

6.4.2. Alla förändringar av säkerhetsåtgärder, inklusive omvandlingen av säkerhetsrekommendationer till obligatoriska rättsliga krav, bör analyseras med hänsyn till kostnad/nytta och kontrolleras med avseende på vilka konsekvenser de får i praktiken. I sammanhanget bör understrykas att villkoren för finansiering av säkerhetsåtgärder när det gäller luftfarten inom EU för närvarande varierar mellan de olika medlemsstaterna. Kostnaderna täcks av staten i vissa länder, genom en särskild skatt på avgångar i andra länder eller direkt av flygbolagen.

6.4.3. EESK hyser farhågor när det gäller finansieringen av befintliga och nya säkerhetsåtgärder. Kommittén anser att statens ekonomiska ansvar på området måste vara större. En flygplats utgör en nationell gräns och därför bör det falla under regeringens ansvar att säkerställa högsta möjliga säkerhetsnivå för landets medborgare vid dessa gränser, precis som när det gäller andra transportsätt. Inom EU krävs en harmonisering när det gäller säkerhetsfrågorna och regeringarna bör därför vidta samordnade åtgärder i syfte att utarbeta en övergripande politik när det gäller att finansiera och garantera högsta möjliga säkerhetsnivå inom luftfarten.

6.4.4. EESK vill påminna om sitt yttrande om förordningen om införande av gemensamma säkerhetsregler för civil luftfart⁽⁴⁾, där kommittén menade att det inte är skäligt "att flygplatser och flygbolag belastas med dessa extrakostnader. Det bör vara medlemsstaternas uppgift att garantera allmänhetens säkerhet på flygplatserna".

6.4.5. EESK noterar att Förenta staternas kongress genom brådsnkande förfarande har antagit ett åtgärds paket som innebär att medel avsätts bl.a. för att öka säkerheten inom luftfarten. I EU:s medlemsstater finns ännu ingen ersättning tillgänglig för kostnader i samband med att lufttrafikföretagen vidtar ytterligare säkerhetsåtgärder. En snedvridning av konkurrensen mellan europeiska och amerikanska lufttrafikföretag orsakad av skillnader i politiken när det gäller ersättning av kostnader för säkerhetsåtgärder måste undvikas. EESK anser dock att nya tekniska standarder inte bör införas med ökad säkerhet som förevändning om de i själva verket tjänar andra syften (till exempel kommersiellt främjande av ny utrustning, protektionism).

6.4.6. Mot bakgrund av ovanstående anser EESK att förslaget till förordning om införande av gemensamma regler för civil luftfart också bör behandla frågan om finansieringen av säkerhetsåtgärderna och inte överlämna den till lagstiftning på nationell nivå. De europeiska flygbolagens konkurrenskraft måste också beaktas när man beslutar om finansieringen av säkerhetsåtgärder.

6.4.7. EESK upprepar sitt tidigare krav på att andra förslag till lagstiftning när det gäller säkerheten inom den civila luftfarten främjas och antas så snart som möjligt.

6.5. EU kan inte anta åtgärder som skall tillämpas på flygplatser i tredje land. Man bör därför utarbeta ett system för att kunna bedöma huruvida flygplatser i tredje land uppfyller centrala säkerhetskrav. Om sådana krav inte uppfylls kan det leda till ännu större skillnader mellan säkerhetsnivåerna i EU-länderna. Sådana skillnader bör leda till en diskussion om en annan viktig säkerhetsfråga, nämligen passagerarsegregationen och de följer den får för de funktionella, mänskliga och ekonomiska aspekterna.

(1) ECAC är en frivillig sammanslutning av europeiska flygmyndigheter som har antagit ett antal rekommendationer, särskilt i fråga om säkerheten för den civila luftfarten.

(2) TEN/097.

(3) KOM(2001) 575 slutlig – 2001/0234 COD.

(4) EGT C 48, 21.2.2002, s. 70.

6.5.1. EESK anser att EU bör sträva efter att införa åtgärder som inte strider mot de åtgärder som man antagit i USA för säkerheten ombord. Eftersom säkerhetsriskerna inte är lika stora på alla platser i Europa bör det dessutom finnas möjligheter till flexibel tillämpning på grundval av en bedömning av riskerna.

6.5.2. Satsningarna bör i första hand syfta till att förhindra personer eller föremål som utgör en säkerhetsrisk från att komma ombord på flygplanet. Åtgärderna bör inriktas på säkerhet på marken, vilket faller inom statens ansvarsområde.

6.5.3. Det finns ett behov av översyn när det gäller åtgärder och förfaranden för kontroll av tillträde till flygplanen från start- och landningsbanan, särskilt när det gäller det ansvar som de flygplatsanställda har inom områden med begränsat tillträde. Om det är lätt att få tillträde till en skyddszon upphäver det fördelarna med en striktare kontroll av passagerarna.

6.5.4. Om man inte tar itu med detta problem äventyras målet att inrätta "ett gemensamt område av säkerhet" när det gäller luftfartssäkerheten. Detta mål, som är känt som One-Stop Security (säkerhetskontroll vid en enda punkt), innebär att säkerhetsåtgärder endast skall vidtas vid utgångspunkten för resan, inte vid till exempel mellanlandningar.

6.5.5. Säkerhetssystemet för flygfrakt, ECAC 30, skulle också kunna användas för att utarbeta ett säkerhetssystem för containrar inom sjöfarten. ECAC 30 grundas på ett system där man vet vem avsändaren är och där man utfärdar ett säkerhetsintyg för leveransen. ECAC 30-systemet kan dock inte tillämpas på transporter med trampfartyg eftersom de skiljer sig på ett grundläggande sätt från transporter med containerfartyg/linjefartyg och från flygfrakt.

6.6. Aktörerna bör ingå i säkerhetsprocessen, som inbegriper utarbetande, genomförande och kvalitetskontroll av säkerhetsåtgärder. Statliga flygbolag bör ha rätt att ta del av inspektionsrapporter och eventuella rekommendationer eftersom de är direkt utsatta för säkerhetsrisker om staten eller flygplatserna inte uppfyller kraven.

6.6.1. EESK anser att utplaceringen av säkerhetspersonal bör falla under de enskilda flygbolagens och staternas ansvar. Man bör sträva efter att förhindra olagliga handlingar redan på marken. Om någon stat kräver att beväpnad säkerhetspersonal skall finnas ombord på flygplan bör denna personal tillhandahållas av staten, som också skall ansvara för finansiering, urval och utbildning av sådan personal.

6.6.2. EESK anser inte att det är ett lämpligt alternativ att utrusta personalen ombord med vapen eftersom detta skulle kunna innebära mycket större nackdelar än fördelar. Däremot bör man göra ytterligare bedömningar av möjligheterna att använda icke-dödlig utrustning för personligt skydd i kabinen i händelse av nödfall.

7. Slutsatser

7.1. EESK välkomnar Europeiska rådets initiativ till ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna i kampen mot terrorismen. Kommittén välkomnar också de framsteg som har nåtts sedan den 11 september när det gäller att införliva kampen mot terrorismen i alla aspekter av EU:s utrikespolitik.

7.2. EESK är fast övertygad om att en övervakningsstrategi inte är en säker strategi i en osäker värld. EU bör därför visa vägen på ett internationellt plan när det gäller att utveckla mer omfattande ramar för säkerheten som inte enbart syftar till att eliminera effekterna av terrorismen utan också beaktar orsakerna till denna.

7.3. Behovet av ökad säkerhet i hela världen är av central betydelse och erkänns av både regeringar och näringsliv. Ökade säkerhetsåtgärder kräver ett intensivare samarbete mellan de olika myndigheterna i medlemsstaterna (invandring, tull, flygplats- och hamnmyndigheter). Lika viktigt är det att samordna de berörda enheterna vid Europeiska kommissionen.

7.4. Sjöfart och civil luftfart måste även fortsättningsvis främja internationell handel på ett så enkelt och effektivt sätt som möjligt, och för att uppnå detta måste det på fartyg, flygplan, flygplatser och inom hamnanläggningar skapas lämpliga förutsättningar för att bemöta terrordåd eller andra former av kriminella handlingar.

7.5. Med tanke på att transporter via båt och flyg är internationella till sin natur bör alla säkerhetskrav baseras på ömsesidighet. De bör också tillämpas enhetligt och utan diskriminering och samtidigt ge utrymme för effektivast möjliga handel.

7.6. När det gäller säkerhet bör alla länkar i transportkedjan inbegripas. Genom dörr-till-dörr-konceptet berörs alla transportsätt av säkerhetsåtgärder, om än i varierande grad. Det krävs alltså kompatibilitet i hela den logistiska kedjan.

7.7. Beslutsprocessen i internationella forum bör samordnas med EU:s beslutsprocess så att eventuella inkonsekvenser mellan internationella regler och gemenskapsreglerna kan undvikas. Ensidiga och godtyckliga åtgärder bör undvikas eftersom de hämmar världshandeln genom att ställa upp byråkratiska och andra hinder, och de kan så småningom leda till en snedvridning av konkurrensen och negativa ekonomiska effekter.

7.8. Bilateral avtal mellan vissa tullmyndigheter i EU och tullen i USA i samband med det amerikanska initiativet för containersäkerhet är inte förenliga med en enhetlig EU-strategi och undergräver solidariteten inom EU. Därför stöder kommittén EU:s strävan att fortsätta förhandlingarna med USA i syfte att införliva de bilaterala överenskommelserna i multilaterala avtal.

7.9. Nya säkerhetsåtgärder bör vägas mot de målsättningar man avser uppnå, de kostnader som är kopplade till åtgärderna och effekterna på handeln. De bör inte i onödan inskränka invånarnas personliga mänskliga rättigheter eller enskilda

staters konstitutionella system och på så vis tjäna terroristernas syften.

7.10. Genomförandet av säkerhetsåtgärder kommer att påverka transportarbetarnas situation. I europeiska tankesätt och europeisk kultur finns en stark respekt för mänskliga rättigheter. Eventuella svar på terroristhot måste ta hänsyn till dessa sedan länge så centrala principer.

7.11. Nya tekniska standarder bör inte införas med ökad säkerhet som förevändning om de i själva verket tjänar andra syften (till exempel kommersiellt främjande av ny utrustning, protektionism).

7.12. EU:s regeringar är skyldiga att ge medborgarna största praktiskt möjliga säkerhet vid gränserna, inbegripet hamnar och flygplatser. Säkerhetsnivån skall stå i proportion till hotets allvar. De bör därför vidta samordnade åtgärder i syfte att utarbeta en övergripande politik när det gäller att finansiera och garantera högsta möjliga säkerhetsnivå inom sjö- och luftfarten.

Bryssel den 24 oktober 2002.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om antagande av ett flerårigt program (2003–2005) för övervakning av eEurope, spridning av goda arbetsmetoder och förbättrad nät- och informationssäkerhet (Modinis)"

(KOM(2002) 425 slutlig – 2002/0187 CNS)

(2003/C 61/29)

Den 19 september 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 157 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Den 17 september 2002 gav kommitténs presidium i uppdrag åt sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället att förbereda ärendet.

Vid sin 394:e plenarsession den 24 oktober 2002 utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Daniel Retureau till huvudföredragande, med hänsyn till ärendets brådskande karaktär, och följande yttrande antogs enhälligt.

1. Inledning

1.1. Modinis-programmet bygger vidare på målen från Europeiska råden i Lissabon den 23–24 mars 2000 (att göra EU till den mest konkurrenskraftiga kunskapsekonomin och genomföra uppföljningen med den öppna samordningsmetoden) och i Feira den 19–20 juni 2000, genom att anta handlingsplanen eEuropa 2002. Det syftar också till att långsiktigt främja en kunskapsekonomi som gör det lättare för alla EU-medborgare att få tillgång till ny teknik.

1.2. I två rådsresolutioner, om "Handlingsplanen eEurope – nät- och informationssäkerhet" av den 30 maj 2001⁽¹⁾ och om "en gemensam inställning och särskilda åtgärder på området för nät- och informationssäkerhet" av den 6 december 2001⁽²⁾, ombads medlemsstaterna att anta specifika åtgärder, och man godkände den strategi som kommissionen föreslagit för att göra datanät och Internet säkrare. Dessutom föreslogs en "insatsstyrka" på EU-nivå för datasäkerhet, bland annat för förbättring av systemet för snabbalarm.

1.3. Detta förslag till beslut behandlar uppföljningen av handlingsplanen eEurope, spridning av bästa praxis, datanäts- och informationssäkerhet (art. 1 i förslaget).

1.4. Genom beslutet inrättas ett flerårigt program som syftar till att

- övervaka de resultat som uppnås i och av medlemsstaterna och jämföra dessa resultat med de bästa i världen och genomföra lämpliga strategier genom att i möjligaste mån använda offentlig statistik,
- inrätta ett verktyg på EU-nivå för erfarenhetsutbyte när det gäller välfungerande lösningar,
- analysera de ekonomiska och samhälleliga följderna av informationssamhället med avseende på lämpliga politiska åtgärder, i synnerhet när det gäller näringslivets konkurrenskraft och sammanhållning, och
- stärka de nationella och europeiska insatserna för att förbättra nät- och informationssäkerheten och stimulera bredbandsutbyggnaden.

1.5. Verksamheten inom ramen för programmet utgörs av sektorsövergripande åtgärder som kompletterar gemenskapsåtgärder inom andra områden. Ingen av dessa åtgärder får medföra överlappningar med andra gemenskapsprogram inom dessa områden.

1.6. Programmet bör även tillhandahålla en gemensam ram för kompletterande samverkan på europeisk nivå för de olika aktörerna på nationell, regional och lokal nivå.

1.7. För att uppnå avsedda mål skall följande åtgärds-kategorier (art. 2) upprättas:

- Datainsamling och analys på grundval av en uppsättning nya indikatorer. Särskild tonvikt bör läggas på uppgifter som avser huvudsyftena med handlingsplanen eEurope 2005.

⁽¹⁾ Rådets resolution om nät- och informationssäkerhet- se <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/01/st09/09799f1.pdf>

⁽²⁾ Rådets resolution om en gemensam inställning och särskilda åtgärder på området för nät- och informationssäkerhet EGT c 43, 16.2.2002.

- Studier i syfte att kartlägga de bästa arbetsmetoderna som bidrar till genomförandet av eEurope 2005.
- Stöd till målinriktade konferenser, seminarier och workshops för att främja samarbete och utbyte av erfarenheter och goda arbetsmetoder.
- Stöd till forumet för informationssamhället som utgörs av nätbaserade experter som ger råd åt kommissionen när det gäller utvecklingen av informationssamhället.
- Finansiering av olika initiativ inom området för nät- och informationssäkerhet (exempelvis inom trådlös telekommunikation), och stöd till arbetsgruppen för nätsäkerhet.
- Stöd till insatser på olika nivåer för att förbättra utbytet av erfarenheter (utbildning, workshops osv.).

1.8. Kommissionen kommer att lägga ut kontrakt för genomförande av dessa konkreta åtgärder och själv bidra med att samla in och sprida information, utveckla Internettjänster, organisera expertsammankomster, seminarier och konferenser samt genom att genomföra förberedande insatser i anslutning till informations- och varningssystemet i fråga om nät- och informationssäkerhet (art. 3).

1.9. Programmet får en budget på 25 miljoner EUR för perioden 1 januari 2003–31 december 2005 som årligen fördelas mellan medlemsstaterna (art. 4). Kommissionen upprättar årligen ett arbetsprogram i samarbete med en kommitté med företrädare för medlemsstaterna (art. 5 och 6).

1.10. Åtgärderna skall undersökas noga i förväg, övervakas medan gemenskapsstödet utgår och utvärderas efter det att det avslutats. Kommissionen skall kontinuerligt utvärdera programmet för att se till att målen uppnåts och hålla kommittén informerad om detta. Vid programperiodens slut skall kommissionen lägga fram en utvärderingsrapport.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Vid olika tillfällen och i åtskilliga yttranden har kommittén uttryckt sitt stöd till alla initiativ som främjar informationssamhället, exempelvis handlingsplanen eEurope – nät-

och informationssäkerhet⁽¹⁾, kampen mot databrott⁽²⁾, den nödvändiga utvecklingen av ett kunskapssamhälle utan diskriminering⁽³⁾, rätten till säker tillgång till Internet med avseende på skydd av persondata samt säkra kommersiella betalningar och informationstjänster⁽⁴⁾.

2.2. Benchmarking av resultaten möjliggör en gemensam mekanism för tillförlitlig analys och jämförelse förutsatt att indikatorerna är väl valda och att de insamlade uppgifterna är relevanta. Kommittén anser att en gemensam metod i detta sammanhang utvecklats tillför ett mervärde på gemenskapsnivå.

2.3. I likhet med kommissionen menar vi också att ett fullständigt genomförande av ett konkurrenskraftigt kunskapssamhälle förutsätter att höghastighetslösningar utvecklas. Detta är ett centralt behov för EU-medborgarna som bör betraktas som en allmännyttig tjänst, lättåtkomlig på gemenskapens hela territorium och ekonomiskt överkomlig. Detta innebär i sin tur att denna tjänst skall uppmärksammas i samband med strukturfonderna och EIB:s investeringsstöd på området. EESK stöder följaktligen prioriteringen av bredbandsnät i programmet.

2.4. Det kan ifrågasättas om finansieringen av programmet är förenlig med de mångskiftande åtgärder som planeras. De berör samtliga länder, från EU-nivån till lokal nivå och med övergripande karaktär. Med hänsyn till att det finns startsträckor bör emellertid de anslag som eventuellt inte tagits i anspråk under det första året föras över till de två följande åren. Programmet bör också läggas upp som ett experiment med tanke på att perspektiven för informationssamhällets utveckling är långsiktiga, att tekniken förändras mycket snabbt och att man ännu inte utnyttjat hela potentialen för tillträde och utnyttjande. Detta gäller särskilt vissa regioner som är missgynnade i olika avseenden.

⁽¹⁾ ESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Nät- och informationssäkerhet: förslag till en europeisk strategi" (EGT C 48, 21.2.2002).

⁽²⁾ ESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Ett säkrare informationssamhälle – ökad säkerhet i informationsstrukturen och bekämpning av datorrelaterad brottslighet" (EGT C 311, 7.11.2001).

⁽³⁾ ESK:s yttrande om "Information från den offentliga sektorn: En värdefull resurs för Europa – Grönbok om information från den offentliga sektorn i informationssamhället" (EGT C 169, 16.6.1999).

⁽⁴⁾ ESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet" (EGT C 123, 25.4.2001).

2.5. Kommittén delar kommissionens uppfattning att man måste undvika överlappningar, med tanke på att det finns så många program och åtgärder som redan startats och finansieras av gemenskapen.

2.6. Det arbetsprogram som kommissionen utarbetat med bistånd av en kommitté med företrädare för medlemsstaterna skulle kunna bli föremål för samråd med så mångskiftande sakkunskap som möjligt innan det antas. Detta kan exempelvis ske i det forum som kan föreslå projekt eller nya inriktningar på arbetena efter hand som förutsättningarna förändras, eller genom att uppmuntra medlemsstaterna att inrätta samrådsförfaranden omkring programmets teman. Målet skall vara att ta större hänsyn till de förslag och behov som redovisas av brukarna, de sakkunniga och nätverken.

2.7. Även om det är oundvikligt med utvärderingar både före, efter och under programmet framhåller EESK att metoden inte får medföra en byråkratisk belastning som försenar eller till och med förlamar de initiativ och åtgärder som drivs av sammanslutningar eller mindre grupper av sakkunniga med begränsade egna finansieringsmöjligheter. Programmet får inte i praktiken vara tillgängligt enbart för institutionella organ som redan har intern eller extern finansiering eller permanent personal. Det bör tvärtom göra det möjligt att snabbt och i bred omfattning mobilisera alla kreativa krafter på ett område som är så strategiskt för unionens nutid och framtid.

2.8. Sammanfattningsvis ger kommittén sitt stöd till detta program. Vi avser att följa upp utvecklingen, framåtskridandet och resultaten med stort intresse.

3. Särskilda kommentarer

3.1. De säkerhetsfrågor som har att göra med utvecklingen av trådlösa nät är särskilt oroande. Enligt en färsk enkät är närmare 80 % av de franska företag som utnyttjar denna teknik otillräckligt medvetna om de säkerhetsbrister som denna kommunikationsteknik har. System för identifiering av uppkopplingarna saknas eller är bristfälliga. Samma sak kan sägas i fråga om effektiv kryptering av överförd information med hjälp av aktuell teknik. Som exempel kan nämnas att omkring 40 % av de trådlösa uppkopplingarna ännu inte är tillräckligt säkra i stadsdelen La Défence i nordvästra Paris, där det finns en koncentration av de största företagens huvudkontor ⁽¹⁾.

3.1.1. Trådlös kommunikation ger stor flexibilitet i utnyttjandet, men den bygger på våglängder som kan nå utanför de fastigheter där de används och kan följaktligen fångas upp

utanför med mycket enkel utrustning och öppna för operatörer som olovligen "jagar" osäkrade uppkopplingar från bilar på gatan ("wardriving").

3.1.2. För övrigt inträffar det att gemenskapens webbplatser saboteras av hackare som lägger in mer eller mindre begripliga budskap, vilket kan påverka förtroendet för eFörvaltningen. Man måste också tänka på brukarnas farhågor om den digitala ekonomin för att särskilt uppmärksamma säkrare elektronisk handel när denna metod att utveckla handeln på inre marknaden skall främjas.

3.1.3. Programmet bör konkret ta upp alla sätt att väcka medvetenheten om säkerhetsfrågor i samhället. De kan handla om problem som är specifika för varje teknisk tillämpning, nätarkitekturen eller programvaran, skydd av personuppgifter, förfaranden för skydd av information, och syftet är att göra nätverken och den lagrade informationen motståndskraftigt mot olyckor, naturkatastrofer och olika former av olovligt och kriminellt intrång som ekonomiskt kontraspionage, piratkopiering eller terrorism. I annat fall riskerar vi att äventyra företag eller data som är avgörande för att samhällsekonomin och förvaltningen skall fungera. Det handlar om att på olika lämpliga sätt skapa en säkerhetskultur i verklig bemärkelse. En sådan kultur vilar i första rummet på att alla aktörer inom informationssamhället ges utbildning och utvecklar ansvarsmedvetande.

3.2. Säkerhetskulturen måste formuleras så att den är helt förenlig med informations-, kommunikations och yttrandefriheten, de ekonomiska, sociala och kulturella friheterna samt i allmänhet alla mänskliga rättigheter. EESK betraktar det som oroande att många länder infört lagstiftning på senare tid, särskilt efter terroristattentaten den 11 september 2001 i Förenta staterna, som föreslår eller tillämpar åtgärder som i många fall är värdefulla, men några som berör Internet ställer alltför stora krav på säkerhetsprocedurer och kan innebära en oproportionerlig ekonomisk och praktisk börda och ett alltför stort straffrättsligt ansvar för dem som erbjuder tillgång till data och lagringskapacitet. Samtidigt kan verkan ifrågasättas, eftersom åtgärderna inte är målinriktade utan gör anspråk på att bevaka all kommunikation över längre perioder (sex månader till ett år). Detta kan indirekt komma att höja anslutningskostnaderna för brukarna på ett sätt som strider mot målet att utveckla informationssamhället, medan personer med brottsliga avsikter i regel lyckas undgå all bevakning (tekniken finns redan).

(1) Källa: Revue SVM, oktober 2002.

3.3. Det gäller att få fram effektivare metoder att jämka samman det nödvändiga skyddet av information och nätverk – och i vidare bemärkelse säkerhet för personer och materiella tillgångar – med de medborgerliga rättigheterna och brukarnas rätt till prisvärda och helt säkra bredbandsuppkopplingar. Kommittén menar att sådana fördjupade ansträngningar är ett högprioriterat mål för programmet och ligger i linje med informationssamhällets målsättningar.

3.4. Slutligen anser kommittén att man bör överväga om det går att göra en mer kortfattad och regelbunden utvärdering av alla insatser från gemenskapens och medlemsstaternas sida för att främja informationssamhället i dess olika aspekter, ett slags loggbok över initiativ, program och åtgärder som genomförts på olika nivåer, deras totala kostnader och framsteg, bland annat avseende investeringarna i bredbandsnät som gjorts med stöd av gemenskapsmedel och andra offentliga medel.

Bryssel den 24 oktober 2002.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond"

(KOM(2002) 514 slutlig – 2002/0228 (CNS))

(2003/C 61/30)

Den 25 september 2002 beslutade rådet i enlighet med artikel 159 tredje stycket i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Vid sin 394:e plenarsession den 24 oktober 2002 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utse Adalbert Kienle till huvudföredragande, och antog följande yttrande med 80 röster för, och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av kommissionens förslag

1.1. Efter de senaste översvämningskatastroferna i Mellan-europa, som har förorsakat enorma skador och kostnader, har Europeiska kommissionen lagt fram ett förslag till rådets förordning som syftar till att inrätta en ny solidaritetsfond inom Europeiska unionen. Om en omfattande natur- eller miljökatastrof eller en teknikbetingad katastrof skulle inträffa, kan de berörda regionerna i medlemsstaterna eller i de länder med vilka anslutningsförhandlingar förs, få stöd med hjälp av medel ur dessa fonder.

1.2. Den nya solidaritetsfonden skall ha en helt annan uppläggning än strukturfonderna och de andra gemenskapsinstrumenten. Den skall omedelbart kunna erbjuda ekonomiskt stöd för att ge drabbade människor, regioner och länder möjlighet att återgå till så normala levnadsförhållanden som möjligt.

1.3. Enligt planerna skall årligen upp till 1 miljard euro ställas till förfogande under perioden 2002–2006. Efter ansökan från drabbade länder skall medel ur fonden kunna beviljas som ett engångsbelopp.

2. Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs kommentarer

2.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén instämmer oförbehållsamt i kommissionens förslag.

2.2. Kommittén har beaktat ärendets särskilt brådskande karaktär för att solidaritetsfonden skall kunna tas i bruk före årsskiftet.

2.3. Omfattningen av årets översvämningskatastrofer i Mellanuropa har belyst det oacceptabla förhållandet att EU visserligen förfogar över gemenskapsinstrument som kan användas vid katastrofer i andra delar av världen, men att det inte finns några jämförbara instrument för de egna medlemsstaterna.

2.4. Kommittén anser det vara lämpligt att begränsa möjligheterna till akut EU-bistånd till följande åtgärder: en snabb återuppbyggnad av förstörd infrastruktur och förstörda anläggningar för energiförsörjning, vatten, avlopp, telekommunikation, transporter, hälsovård och utbildning; uppförande av provisoriska bostäder; omedelbart skydd av kulturarvet samt sanering av drabbade naturområden. Enligt kommitténs uppfattning är det lämpligt och motiverat att tillämpa subsidiaritetsprincipen även i samband med katastrofer.

2.5. Organiserade solidaritetsaktioner inom gemenskapen kan endast få varaktig karaktär om stödmedlen utnyttjas på ett öppet och överskådligt sätt. Kommittén förespråkar därför att man fastställer tydliga gränsvärden för när solidaritetsfonden skall kunna utnyttjas. Det kan emellertid visa sig vara nödvändigt med en omprövning när det gäller gränsöverskridande katastrofer.

2.6. Kommittén vill framhålla att Europeiska unionen på ett snabbt och obyråkratiskt sätt har ställt de redan existerande

gemenskapsinstrumenten till förfogande för att hjälpa de drabbade medlemsstaterna och kandidatländerna, och att Europaparlamentet har gett sitt stöd till snabba biståndsåtgärder. Detta gäller i synnerhet för omedelbara insatser som stöd till lantbrukare, för strukturfondsinsatser, för erbjudanden om lån från Europeiska investeringsbanken och för utnyttjande av Phare- och Sapard-programmen i kandidatländerna.

2.7. Kommittén vill särskilt betona att befolkningen och det organiserade civila samhället i de drabbade regionerna och medlemsstaterna har visat föredömligt prov på hjälpsamhet, solidaritet och samhällsansvar i form av direkta insatser på det lokala planet för att omhänderta människor, evakuera djur, säkra fördämningar, tillvarata skördar och utföra saneringsåtgärder, och även i samband med de imponerande resultaten av insamlingen av såväl förnödenheter som pengar.

2.8. Kommittén anser det vara absolut nödvändigt att nu även undersöka och dra konsekvenserna av i vilken utsträckning det är människors handlingar som har bidragit till de onormala klimatologiska förändringarna och därigenom till katastroferna. Man måste ägna större uppmärksamhet åt förebyggande åtgärder beträffande översvämnings- och klimatskydd. Kommittén kan bara hålla med Europaparlamentet: "Om att det alltid är effektivare och billigare att undvika skador än att åtgärda dem i efterhand (1)".

(1) Tal/02/362, Kommissionsledamot Barnier, Europaparlamentet den 3.9.2002.

Bryssel den 24 oktober 2002.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets rekommendation om förebyggande och begränsning av risker i samband med narkotikamissbruk"

(KOM(2002) 201 slutlig – 2002/0098 CNS)

(2003/C 61/31)

Den 10 juni 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, hade utsett An Le Nouail-Marlière till huvudföredragande.

Vid sin 394:e plenarsession den 24 oktober 2002 utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén An Le Nouail-Marlière till huvudföredragande och antog följande yttrande med 93 röster för, 1 emot och 3 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av kommissionens förslag till rådets rekommendation

1.1. Sedan mitten av 1980-talet har medlemsstaterna i EU antagit gemensamma åtgärder för att bekämpa narkotikamissbruk. År 1990 antog Europeiska rådet i Rom en första europeisk handlingsplan för narkotikabekämpning. Planen reviderades och uppdaterades av Europeiska rådet i Edinburgh 1992. I EU:s handlingsplan för 1995–1999 betonades behovet av en sektorsövergripande och integrerad strategi där man koncentrerar sig på en minskning av såväl efterfrågan som tillgången, på bekämpning av olaglig narkotikahandel samt på samarbete och samordning på internationell nivå.

1.2. I Amsterdamfördraget omnämns droger som ett stort gissel och en fara för folkhälsan, och droger prioriteras fortfarande klart när det gäller gemenskapsåtgärder på folkhälsoområdet. I tredje stycket i artikel 152.1 i EG-fördraget anges följande: "Gemenskapen skall komplettera medlemsstaternas insatser för att minska narkotikarelaterade hälsoskador, inklusive upplysning och förebyggande verksamhet". Minskningen av narkotikarelaterade hälsoskador presenteras här som ett nytt mål för samarbetet mellan medlemsstaterna vid sidan av det traditionella förebyggande samarbetet.

1.3. Narkotikastrategin för EU (2000–2004)⁽¹⁾, som godkändes av Europeiska rådet i december 1999, har tre huvudmål inom folkhälsa:

- Att inom fem år avsevärt minska förekomsten av illegalt narkotikamissbruk samt förebygga att nya personer, särskilt ungdomar under 18 år, börjar missbruka narkotika.

- Att inom fem år avsevärt minska förekomsten av narkotikarelaterad skadlig inverkan på hälsan (hiv, hepatit B och hepatit C, TBC, osv.) och antalet narkotikarelaterade dödsfall.

- Att avsevärt öka antalet framgångsrikt behandlade narkotikamissbrukare.

1.4. Huvudsyftet med denna rådsrekommendation, som bygger på artikel 152 i fördraget, är att göra det enklare för medlemsstaterna att uppnå det andra folkhälso målet.

1.5. I förslaget ingår åtgärder som syftar till att uppnå bättre samordning mellan socialtjänster och hälsovård. Dessa åtgärder förstärker även utvecklingen av utbildningen av vårdpersonal på detta område och förebyggandet av infektionsrisker i samband med drogmissbruk.

1.6. Medlemmarna uppmanas att göra förebyggandet av drogmissbruk och minskningen av hälsorisker i samband med användningen av psykotropa ämnen till ett mål för folkhälsan, att utforma övergripande strategier för förebyggande och behandling samt att utarbeta en relevant utvärdering i syfte att öka verkan av förebyggandet, inklusive användningen av lämpliga fakta och vetenskapliga rön och en relevantare utvärdering av behoven.

1.7. Särskild vikt fästs vid utbytet och utvecklingen av information inom Europeiska unionen.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Varför är det fråga om en rekommendation och inte ett mer juridiskt bindande instrument?

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004)" – EGT C 51, 23.2.2000.

Subsidiaritetsprincipen tillåter inte strängare rättsliga åtgärder på folkhälsoområdet. I artikel 152 i fördraget anges följande: "Rådet kan också med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen anta rekommendationer för de syften som anges i denna artikel." Detta är den enda rekommendationen på folkhälsoområdet, men det finns andra rekommendationer snarast i anslutning till brottsbekämpning (t.ex. tillgången).

2.2. Kommittén noterar att följande instrument för närvarande är under utarbetning:

- Förslag till rådets rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.
- Spanskt initiativ om antagande av konventionen om tullförvaltningarnas kamp mot olaglig narkotikahandel på öppet hav.
- Förslag till rådets resolution om behandling av narkotikamissbrukare i samband med avtjänande av straff.
- Utkast till rådets resolution om generisk klassificering av särskilda grupper av nya syntetiska droger.
- Utkast till rådets rekommendation om utarbetande av anvisningar för provtagning av beslagtagna narkotika.

3. Den aktuella rekommendationen syftar till att genomföra förebyggande program på basis av projekt som redan har genomförts i vissa medlemsstater samt till att utvidga området för möjliga åtgärder genom att föra samman de aktörer som deltar i det förebyggande arbetet.

3.1. Syftet med programmet för förebyggande av narkotikamissbruk är att uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna, stödja deras verksamhet på området och främja samordning av ländernas strategier i syfte att förebygga missbruk av illegala droger. Programmet gällde ursprungligen perioden 1996–2000, men förlängdes senare till slutet av 2002.

3.2. Åtgärderna har främst omfattat

- ökade kunskaper om narkotikamissbruk och följderna därav,

- metoder för förebyggande av narkotikamissbruk,
- förbättrad information och utbildning på området, särskilt bland ungdomar och utsatta grupper.

3.3. Med programmet strävade man också efter att öka samarbetet med länder utanför EU och med internationella organisationer som arbetar med att förebygga narkotikamissbruk. Åtgärderna har genomförts i nära samarbete med medlemsstaterna.

3.4. För att garantera att gemenskapens insatser är kostnadseffektiva och ger ett mervärde prioriteras storskaliga projekt, projekt som är intressanta med tanke på de metoder som tillämpas, projekt som tillämpas innovativt och projekt som i verklig mening förmodas kunna bidra till att målen för programmet uppnås. Projekten skall föra samman den offentliga sektorn och icke-statliga organisationer som kan uppvisa tillräcklig behörighet på området och som sannolikt främjar sektorsövergripande samarbete.

3.5. Majoriteten av de projekt som finansieras genomförs snarare på folkhälsoområdet än på det rent vetenskapliga området, men deras tyngdpunkt ligger på utvärdering. Antalet finansierade projekt under hela perioden uppgår till cirka 180 och det sammanlagda belopp som anslagits till 38 miljoner EUR. Kandidatländerna har deltagit i en del av projekten.

3.6. Handlingsprogrammet löper ut i slutet av detta år – liksom de åtta andra särskilda eller vertikala folkhälsoprogrammen – och ersätts av ett nytt folkhälsoprogram för åren 2003–2008. Den sammanlagda budgeten för denna period är 312 miljoner EUR. Det gamla programmets uppsplittrade karaktär kommer att ersättas av ett övergripande integrerat program som består av tre delområden:

1. Förbättrad hälsouppllysning.
2. Snabba reaktionsmekanismer.
3. Hantering av faktorer som påverkar hälsan genom förebyggande av sjukdomar och främjande av hälsan.

3.7. Narkotikaproblemen kommer att utgöra en integrerad del av det tredje delområdet. Ingenting tyder på att denna viktiga fråga kommer att få minskad betydelse, i synnerhet som det i artikel 152 i EG-fördraget anges att "gemenskapen skall komplettera medlemsstaternas insatser för att minska narkotikarelaterade hälsoskador, inklusive uppllysning och förebyggande verksamhet".

4. Narkotikapolitiken i medlemsstaterna

4.1. Narkotikapolitiken varierar i de olika medlemsstaterna. I den ena ändan av skalan finns den mest restriktiva strategin. I vissa medlemsstater är det övergripande målet ett "narkotikafritt samhälle". Narkotikamissbruk accepteras inte och bör aldrig bli en integrerad del av samhället. Problemet med narkotikamissbrukare ses snarare som en fråga för det straffrättsliga systemet än för de sociala tjänsterna. Metoder för att minska riskerna används och godkänns i viss mån, men står under noggrann kontroll. Som exempel kan nämnas metadonbehandling som kontrolleras på basis av de regler som fastställts av den nationella socialstyrelsen, och antalet patienter får inte överskrida en viss gräns.

4.2. I den andra ändan av skalan är det centrala målet att minska de risker som narkotikamissbrukarna samt personer i deras omedelbara omgivning och samhället i allmänhet utsätts för. Vissa medlemsstater gör en klar åtskillnad mellan "lätt narkotika" såsom cannabis och "tung narkotika" såsom opiater och amfetamin. Stora ansträngningar görs för att hindra missbrukarna från att hamna i kriminella miljöer där det kan vara svårt att nå dem.

5. Risk- och skadebegränsning

5.1. Riskbegränsning är ett allmänt begrepp som täcker begränsningen av alla typer av skador som orsakats av en enskild individ eller som uppstått till följd av sociala och/eller medicinska åtgärder. I samband med narkotika används begreppet särskilt för att ange en begränsning av infektionsrisker och andra typer av hälsorisker som orsakas av fortsatt narkotikamissbruk.

5.2. Den moraliska sidan av riskbegränsningen har diskuterats. Motståndarna anser att den tolererar och främjar användningen av droger, medan anhängarna säger att den är realistisk och hjälper missbrukarna att få en trygg tillvaro samt håller dem vid liv. De anser också att den respekterar valfriheten och den personliga friheten. Strategierna blir allt mer pragmatiska och betonar utvärdering. Forskningsresultaten rättfärdigar inte extrema ståndpunkter.

5.3. Genom att använda begreppet riskbegränsning i stället för skadebegränsning blir rekommendationen mer neutral, och begreppet riskbegränsning är i själva verket så gott som allmänt accepterat.

5.4. Tillvägagångssätten. Det finns många olika metoder för riskbegränsning. Ett flertal av de metoder som omnämns i det nuvarande direktivet tillämpas redan i många eller alla

medlemsstater, men i varierande utsträckning. Det bör noteras att endast en del av dessa metoder omnämns i rekommendationen.

A. Metoder som omnämns i rekommendationen.

Metadonbehandling.

Vaccinationer.

Information.

Rena nålar och sprutor.

Uppsökande verksamhet med låg tröskel.

B. Metoder som inte omnämns i rekommendationen.

Receptbelagt heroin.

Injektionsrum.

Tester som utförs på plats.

Tillåten användning av narkotika på vissa platser.

6. Behovet av utvärdering

Utvärdering inkluderar ett förtydligande och en definition av begrepp och metoder samt en bedömning av åtgärdernas konsekvenserna. Europeiska kommissionen har främjat utvärdering på narkotikaområdet genom att delta i anordnandet av två EU-konferenser om ämnet. I gemenskapens handlingsprogram för att förebygga narkotikamissbruk fastställs att faktauppgifter, forskning och utvärdering utgör primära åtgärdsområden. Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) har en viktig roll i detta sammanhang. Dess främsta uppgift är att tillhandahålla objektiv, pålitlig och jämförbar information på europeisk nivå rörande droger och drogmissbruk samt följderna därav.

7. Slutsatser

7.1. EESK konstaterar att man med hjälp av rekommendationen strävar efter att uppnå målet att minska förekomsten av narkotikarelaterad skadlig inverkan på hälsan i enlighet med artikel 152 i fördraget. Rekommendationen är särskilt inriktad på information om och förebyggande av risker samt på hur efterfrågan skall kunna begränsas. Rekommendationen tar inte upp en begränsning av utbudet. Kommittén beklagar dock att de mål som fastställs i rekommendationen inte har en tvärgående dimension som skulle möjliggöra samverkan mellan åtgärder som vidtas på olika områden, såsom inom hälsovården, polisväsendet, utbildningen, de sociala tjänsterna och arbetslivet.

7.2. EESK välkomnar att man i samband med begränsningen och förebyggandet av de risker som narkotikamissbruk medför förordar och främjar genomförandet av särskilda program för förebyggande av AIDS och andra smittsamma sjukdomar.

7.3. Såsom det framgår av EESK:s yttrande ⁽¹⁾, stöder kommittén åsikten att åtgärder på detta område av folkhälsan bör införas på särskilda nivåer (skolor, hälsovårdssystem, företag) i syfte att kunna följa befolkningen på nära håll såväl på ett geografiskt och lokalt plan som i fråga om den sociala utvecklingen. Riskfaktorerna utvecklas kontinuerligt och skyddsfaktorerna måste anpassas därefter.

7.4. Förebyggande och bekämpning av drogmissbruk kan införlivas i hälso- och säkerhetsprogram på arbetsplatserna. Ett

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004)" – EGT C 51, 23.2.2000.

Bryssel den 24 oktober 2002.

företag är inte nödvändigtvis en plats där narkotikaberoende uppstår, men det kan vara en plats där beroendet upprätthålls. Utöver de traditionella aktörerna på social- och hälsovårdsområdet bör också arbetsmarknadsparterna vid behov involveras i utformningen av förebyggande program eller program för återanpassning av arbetstagare som är narkotikaberoende.

7.5. I rekommendationens andra eller tredje kapitel skulle det därför, inom ramen för de övergripande programmen rörande hälsan på arbetsplatsen, kunna ingå förebyggande program (information, ökad medvetenhet, inriktning på omsorgstjänster, åtgärder för att underlätta tillgången till vård) som prioriterar de sektorer där risken är högre och som även involverar arbetsmarknadsparterna.

7.6. Kommittén stöder rekommendationen och anser att förebyggandet och begränsningen av riskerna i samband med narkotikamissbruk bör omfattas av de gemenskapsramar som möjliggör utbyte av goda lösningar och skydd av personer som drabbats av ett sedan länge känt socialt gissel som slår utan urskiljning och som ständigt byter form och skepnad.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG i syfte att förlänga möjligheten att tillåta medlemsstaterna att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser på vissa arbetsintensiva tjänster"

(KOM(2002) 525 slutlig – 2002/0230 CNS)

(2003/C 61/32)

Den 7 oktober 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 394:e plenarsession den 24 oktober 2002 Arthur Ladrille till huvudföredragande och antog följande yttrande med 68 röster för, 2 röster emot och 0 nedlagda röster.

1. Kommittén ställer sig bakom kommissionens förslag som syftar till att med ett år förlänga möjligheten för de medlemsstater som infört åtgärden att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser på vissa arbetsintensiva tjänster.

2. Kommittén bekräftar den ståndpunkt som den framförde i sitt yttrande av den 26 maj 1999⁽¹⁾. Av yttrandet framgår att den åtgärd som infördes genom direktiv 1999/85/EG⁽²⁾ om

⁽¹⁾ EGT C 209, 22.7.1999, s. 20.

⁽²⁾ EGT L 277, 28.10.1999, s. 34.

ändring av det sjätte momsdirektivet 77/388/EEG⁽³⁾ kan användas som ett instrument för att skapa arbetstillfällen och samtidigt bidra till att på ett effektivare sätt bekämpa svartarbete.

3. EESK uppmanar medlemsstaterna att i god tid utarbeta utvärderingsrapporter om genomförandet av åtgärden för att göra det möjligt för Europaparlamentet och rådet att fatta ett definitivt beslut om momsskattesatsen på arbetsintensiva tjänster.

⁽³⁾ EGT L 145, 13.6.1977, s. 1.

Bryssel den 24 oktober 2002.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1268/1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden"

(KOM(2002) 519 slutlig)

(2003/C 61/33)

Den 18 oktober 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 utse Adalbert Kienle till huvudföredragande med uppgift att utarbeta ett yttrande i denna fråga.

Vid sin 394:e plenarsession den 24 oktober 2002 antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med majoritet.

1. Kommissionens förslag

1.1. Översvämningarna i mitten av augusti 2002 förorsakade omfattande skador i flera kandidatländer. Särskilt hårt drabbades Republiken Tjeckien och Slovakien.

1.2. Kommissionen anser att gemenskapen bör kunna använda sig av bl.a. föranslutningsinstrumentet Sapard (som införts genom rådets förordning (EG) nr 1268/1999) för åtgärder vid exceptionella naturkatastrofer i kandidatländerna. Till målsättningarna med detta instrument hör "att lösa prioriterade och särskilda problem i samband med en hållbar anpassning av jordbrukssektorn och landsbygdsområden i kandidatländerna".

1.3. Kommissionen föreslår nu en höjning av taket för stöd i samband med åtgärder för återuppbyggnad i landsbygdsområden som drabbats av exceptionella naturkatastrofer. Taket för offentligt stöd skall höjas från 50 % till 75 %. Gemenskapens

bidragsandel av de totala stödberättigande offentliga utgifterna, som får ligga på högst 75 %, kan i detta fall uppgå till 85 %.

2. Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs kommentarer

2.1. Kommittén stöder förslaget, som man ser som en bra komplettering av kommissionens förslag om att inrätta en europeisk solidaritetsfond för hjälp vid naturkatastrofer.

2.2. Att ställa sig positiv till förslaget är dock inte särskilt svårt, eftersom det inte kommer att innebära några konsekvenser för gemenskapsbudgeten.

2.3. Samtidigt beklagar dock kommittén de enorma initialsvårigheterna och administrativa problemen i samband med genomförandet av Sapard. Hittills har man nämligen endast lyckats utnyttja en bråkdel av de tillgängliga gemenskapsmedlen på 550 miljoner EUR per år i de tio kandidatländerna. I ett tidigare yttrande (CES 70/99) utgick dessutom kommittén ifrån att de finansiella anslagen, med tanke på jordbruksstrukturernas allvarliga brister och jordbruks- och livsmedelsnäringarnas betydande anpassningsproblem, är otillräckliga för att man skall kunna förbereda kandidatländerna inför en anslutning.

Bryssel den 24 oktober 2002.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH