

# Europeiska unionens officiella tidning

ISSN 1725-2504

C 32

firtiosjunde årgången

5 februari 2004

Svensk utgåva

## Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden*

.....

II *Förberedande rättsakter*

### **Ekonomiska och sociala kommittén**

#### **403:e plenarsession, 29 och 30 oktober 2003**

2004/C 32/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "För en turism som är tillgänglig för alla och socialt hållbar" .....	1
2004/C 32/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder och förfaranden för skydd av immaterialrätter" (KOM(2003) 46 slutlig – 2003/0024 (COD)) .....	15
2004/C 32/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Utkast till kommissionens förordning om ändring av förordning (EG) nr 68/2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd till utbildning" .....	20

Pris: 22,00 EUR

SV

(Fortsättning på nästa sida)

2004/C 32/04	<p>Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om förbättring av sjöfartsskyddet", och</li> <li>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar" (KOM(2003) 229 slutlig – 2003/0089 (COD))</li> </ul>	21
2004/C 32/05	<p>Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Energinet EU-Medelhavsområdet"</p>	28
2004/C 32/06	<p>Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänt införande av och driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen" (KOM(2003) 132 slutlig – 2003/0081 (COD))</p>	36
2004/C 32/07	<p>Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen om utarbetande av en handlingsplan för miljöteknik" (KOM(2003) 131 slutlig)</p>	39
2004/C 32/08	<p>Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— "Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar",</li> <li>— "Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av 1998 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föroreningar", och</li> <li>— "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiven 79/117/EEG och 96/59/EG" (KOM(2003) 331, 332, 333 slutlig – 2003/0118 – 0117 – 0119 (CNS))</li> </ul>	45
2004/C 32/09	<p>Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredjeländer i fråga om migration och asyl" (KOM(2003) 355 slutlig – 2003/0124 (COD))</p>	49
2004/C 32/10	<p>Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om upprättande av ett handlingsprogram för gemenskapen för att främja organ som är verksamma på europeisk nivå och för att stödja enskilda insatser på utbildningsområdet" (KOM(2003) 273 slutlig – 2003/0114 (COD))</p>	52

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2004/C 32/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar" (KOM(2003) 441 slutlig – 2003/0174 (COD)) .....	57
2004/C 32/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Stärka Lissabonstrategins sociala dimension: rationalisera den öppna samordningen inom socialt skydd" (KOM(2003) 261 slutlig)	60
2004/C 32/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om att inrätta ett kompensationsystem för de merkostnader vid avsättningen av vissa fiskeriprodukter från Azorerna, Madeira, Kanarieöarna och de franska departementen Guyana och Réunion som är en följd av dessa områdens läge i gemenskapens yttersta randområden" (KOM(2003) 516 slutlig – 2003/0202 (CNS))	64
2004/C 32/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2561/2001 om främjande av omställning av de fartyg och fiskare som fram till och med 1999 var beroende av fiskeavtalet med Marocko" (KOM(2003) 437 slutlig – 2003/157 (CNS)) .....	66
2004/C 32/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om: — "Meddelande från kommissionen Program för främjande av närsjöfart", och — "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om intermodala lastenheter" (KOM(2003) 155 slutlig – 2003/0056 (COD)) .....	67
2004/C 32/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, och av rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71, avseende harmonisering av rättigheter och förenkling av förfaranden" (KOM(2003) 378 slutlig – 2003/0138 (COD)) .....	78
2004/C 32/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om ändring av beslut 2002/834/EG om antagande av ett särskilt program för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration: 'Att integrera och stärka det europeiska området för forskningsverksamhet'" (2002–2006) (KOM(2003) 390 slutlig – 2001/0151 (CNS)) .....	81
2004/C 32/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Konungariket Nederländernas initiativ inför antagandet av en rådsförordning om ändring av förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område" .....	88

<u>Informationsnummer</u>	Innehåll (Fortsättning)	Sida
2004/C 32/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om statistik över varuhandeln mellan medlemsstaterna" (KOM(2003) 364 slutlig – 2003/0126 (COD)) .....	92
2004/C 32/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 77/799/EEG beträffande ömsesidigt bistånd av medlemsstaternas behöriga myndigheter på området direkt och indirekt beskattning" (KOM(2003) 446 slutlig – 2003/170 (COD)) .....	94
2004/C 32/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om att fastställa krav på foderhygien" (KOM(2003) 180 slutlig – 2003/0071 (COD)) .....	97
2004/C 32/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning nr 79/65/EEG om upprättandet av ett informationssystem för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter för att belysa inkomstförhållanden och andra ekonomiska förhållanden i jordbruksföretag inom Europeiska ekonomiska gemenskapen" (KOM(2003) 472 slutlig – 2003/0182 (CNS)) .....	101
2004/C 32/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Sammanfattning av EESK:s erfarenheter inför utvärderingen av den ekonomiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade effekten av strukturreformer inom Europeiska unionen" .....	103
2004/C 32/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG med avseende på reducerade mervärdesskattesatser" (KOM(2003) 397 slutlig – 2003/0169 (CNS)) .....	113
2004/C 32/25	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 90/435/EEG om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater" (KOM(2003) 462 slutlig – 2003/0179 (CNS)) .....	118
2004/C 32/26	Yttrande från Europeiska Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG om ett gemensamt system för mervärdesskatt beträffande förfarandet för antagande av avvikelser samt tilldelning av genomförandebefogenheter" (KOM(2003) 335 slutlig – 2003/0120 (CNS)) .....	120

## II

(Förberedande rättsakter)

## EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

403:e PLENARSESSION, 29 OCH 30 OKTOBER 2003

### Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "För en turism som är tillgänglig för alla och socialt hållbar"

(2004/C 32/01)

Den 23 januari 2003 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "För en turism som är tillgänglig för alla och socialt hållbar".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 7 oktober 2003. Föredragande var Juan Mendoza Castro.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 112 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

#### DEL I: ALLMÄNNA SYNPUNKTER

och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning".

#### 1. Inledning

1.1. Allmänt sett anser de flesta, särskilt inom EU och dess institutioner, att turismen är en verksamhet och ett ekonomiskt fenomen av strategisk betydelse för att uppfylla ett stort antal av de målsättningar som står i centrum för EU, dess politik och dess vilja att bygga ett bättre Europa för såväl dagens generation som kommande generationer. Eftersom turismen direkt påverkar de ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållandena i de områden där den utvecklas, kan den bidra till att öka de europeiska medborgarnas livskvalitet. För att detta skall kunna bli verklighet på längre sikt krävs det emellertid att turismen uppfyller vissa hållbarhetskrav som bör iaktas av alla inblandade aktörer, det vill säga de offentliga och privata institutionerna, företagen och användarna. Dessa krav kan bidra till att det utformas sådana nya former av turism som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbara och som vi eftersträvar.

1.2. Det bör framhållas att hållbar turism i synnerhet anses främja Lissabontoppmötets strategiska mål, det vill säga att Europeiska unionen skall bli "världens mest konkurrenskraftiga

1.2.1. Vid Europeiska rådet i Bryssel den 20–21 mars 2003, som hölls i ett klimat av ekonomisk avmattning och låg sysselsättningstillväxt, var strävan att gå från ord till handling och se till att EU och medlemsstaterna fullgör sina åtaganden: "Vi bekräftar vårt starka personliga engagemang för att i rätt tid och på ett effektivt sätt genomföra reformer inom de tre pelarna i Lissabonstrategin – ekonomiskt, socialt och miljömässigt".

Vid detta rådsmöte fastställde man också nya prioriteringar som i praktiken förväntas stimulera företagargandan och nyskapandet samt stärka inre marknaden så att konkurrenskraften förbättras och placeras i centrum för ekonomin i allmänhet och turismen i synnerhet.

1.3. År 2003 är Europeiska handikappåret och särskild uppmärksamhet bör fästas vid att ge de funktionshindrade möjlighet att utnyttja sin fritid och vara turister på samma villkor som andra. Detta kräver dock en förändring av den allmänna inställningen, kampanjer för att sprida information

och öka medvetenheten samt förändringar på administrativ nivå. Vi skall analysera dessa villkor och föreslå ett antal initiativ som får ses som ett litet bidrag från EESK i syfte att göra 2003 till ett framgångsrikt år och konkretisera begreppet hållbar turism tillgänglig för alla.

1.4. Man får inte glömma att turism fortfarande är en aktivitet som inte är tillgänglig för alla EU-medborgare, vilket har olika sociala och ekonomiska orsaker. De positiva effekter som turismen har för samtliga medborgare, särskilt ungdomarna, bör särskilt uppmärksammas av de offentliga myndigheterna för att främja nya former av turism som är tillgängliga för alla och i synnerhet för dem som har lägre köpkraft. Ett utvidgat EU som är ekologiskt hållbart och ekonomiskt konkurrenskraftigt, som grundar sig på social sammanhållning och som erbjuder samtliga medborgare en god livskvalitet kräver resurser, engagemang och adekvata politiska incitament.

## 2. Turismen och gemenskapspolitiken

2.1. Alla håller med om att turismen är en mycket viktig sektor, inte bara ur ekonomisk synvinkel utan även sett till samhället i stort och miljön. Detta gäller för såväl EU som världen i övrigt. I de länder som har en utvecklad turism vill man fullfölja denna verksamhet som är en källa till rikedom och som medför en hög sysselsättningsnivå och livskvalitet. I de mindre utvecklade länderna satsar man på turistnäringen i hopp om att den skall hjälpa dem att ta sig ur fattigdomen och att detta skall främja ekonomin och den sociala utvecklingen så att de kan uppfylla konvergenskraven.

2.2. Det är dock ett faktum att turismen ofta har varit, är och i framtiden kan komma att förbli en verksamhet som leder till ekonomisk, social och miljömässig obalans, och att den på lång sikt riskerar att förstöra sin egen kapacitet att alstra välbefinnande och en hållbar utveckling.

2.3. När det gäller den ekonomiska betydelsen av turismen i EU räcker det att hänvisa till ett par mycket tydliga avsnitt i kommissionens meddelande "En samarbetsstrategi för den europeiska turismens framtid" (1).

"Turistbranschen i Europeiska unionen omfattar ungefär två miljoner företag, främst små och medelstora företag, och bidrar med cirka 5 % till både BNP och sysselsättningen. Denna siffra varierar mellan 3 % och 8 % beroende på medlemsstat. Turismen genererar dessutom en avsevärd verksamhetsvolym inom andra sektorer, exempelvis handel och specialutrustning, med upp till en och en halv gång den verksamhet som genereras inom den egentliga turistnäringen.

[...] Vad gäller omsättningen är mer än 80 % av européernas turistresor privata resor eller resor med familjen. Resten utgörs av affärsturism i bred mening. Affärsturismen varierar beroende på land mellan knappt 15 % och drygt 30 % av den totala volymen och den högsta siffran står de nordiska länderna för. Hushållen i unionen avsätter ungefär en åttondedel av sina personliga utgifter till turismrelaterad konsumtion och denna siffra varierar ganska litet mellan länderna.

Turismen i gemenskapen är till stor del inhemsk turism. Av turisterna är 87 % gemenskapens egna medborgare medan endast 13 % av besökarna kommer från tredje land. Vad gäller EU-medborgarnas turistresor stannar tre fjärdedelar i någon av de femton medlemsstaterna, medan den återstående fjärdedelen reser till andra delar av Europa eller världen.

Turistnäringen är en av de sektorer i den europeiska ekonomin som har de bästa framtidsutsikterna. Man förväntar sig en fortsatt tillväxt av turismen i Europa som är kraftigare än den genomsnittliga ekonomiska tillväxten. Detta beror på sådana faktorer som den ökade fritiden, turismens sociala betydelse och den globala ekonomiska tillväxten.

[...] Enbart inom hotell- och restaurangbranschen har ungefär 100 000 arbetstillfällen skapats årligen i Europa under de senaste åren. Europa är den mest besökta turistregionen i världen tack vare den största mångfalden av turistattraktioner och den största tätheten mellan dem. Trots en tillväxttakt för turismen som är lägre än världens genomsnitt, och särskilt jämfört med vissa nya turistregioner i andra delar av världen, förväntas den europeiska turismen fördubblas under de närmaste 20-25 åren, med nettoeffekter på upp till 3 % per år vad gäller utgifter och produkter. Antalet arbetstillfällen kommer att öka med totalt ungefär 15 % under de närmaste tio åren."

2.4. Även om turismen inte är en direkt del av EU-politiken, behandlas åtgärder som får konsekvenser för turismen på grund av att de till sin natur är sektorsövergripande inom de olika EU-institutionerna, eller så ser man turismen som ett medel att uppnå vissa av EU:s grundläggande målsättningar: hållbar utveckling, sysselsättning, ekonomisk och social sammanhållning osv. Kort sagt som ett medel för att förbättra EU-medborgarnas livskvalitet.

(1) KOM(2001) 665 slutlig, 13.11.2001.

2.4.1. Det bör framhållas att den enda gång turismen nämns i fördraget om Europeiska unionen är i artikel 3 u i den konsoliderade versionen från Nice efter revidering och utökning av protokollet. I artikeln fastställs principerna. Ordagrant lyder den som följer:

”För att uppnå de mål som anges i artikel 2 skall gemenskapens verksamhet på de villkor och i den takt som anges i detta fördrag innefatta

[...]

u) åtgärder på områdena energi, räddningstjänst och turism”.

2.5. Turismen betraktas som viktig för sysselsättningen i olika dokument från kommissionen och rådet. Trots det kan man konstatera att den inte ges tillräckligt utrymme i EU-politiken, och att den därför om möjligt bör stärkas och främjas för att verkligen få en plats som motsvarar den strategiska betydelse som alla anser att den i dag har och som den förmodligen även kommer att ha i framtiden. Röster höjs som förkunnar att turismen kommer att få starkare genomslag i hela EU:s och dess organs verksamhet, och man framhåller att det är viktigt att all EU-politik som berör turismen samordnas. För att detta skall bli möjligt måste man i framtiden ha tillgång till fler och tillförlitligare uppgifter om turismen. Dessa uppgifter bör innefatta alla dess aspekter och dess kopplingar till övriga sektorer för att man med så stor exakthet som möjligt skall kunna bedöma på vilket sätt turismen bidrar till livskvaliteten och till EU-medborgarnas sammanhållning, inte bara på det ekonomiska utan även på det sociala planet.

2.6. Inom kort kommer nya länder att ansluta sig till Europeiska unionen och därför måste vi ta hänsyn till de konsekvenser som utvidgningen kommer att få för turismen, såväl i de 15 nuvarande medlemsstaterna som i de tio nya. EESK anser att kommissionen bör genomföra en detaljerad och djupgående studie av frågan och ge resultaten och slutsatserna bred spridning.

2.7. Man bör även fästa vikt vid den roll turismen förväntas spela i det EU som utformats av konventet. Man bör främja initiativ som syftar till att ge turismen och turistpolitiken ett erkännande både för att de är betydelsefulla ur ekonomisk synvinkel och för att de bidrar till att skapa sysselsättning, främja kulturella utbyten och öka samförståndet mellan hela världens medborgare samt för att de bidrar till uppbyggnaden av ett Medborgarnas Europa.

### 3. Turismen

3.1. Turismen är ett mycket komplext fenomen eftersom olika faktorer påverkar hur den betraktas och utvecklas. Vi kan

nämna ett par av dessa faktorer och deras samband med turismen för att försöka ge en korrekt bild av de aktuella formerna av turism och av den framtida utvecklingen som i enlighet med detta yttrandes titel bör leda till en turism som är tillgänglig för alla och socialt hållbar.

3.2. Bland alla de faktorer som påverkar turismen är vissa relevanta när det gäller att uppnå detta dubbla syfte, och de förtjänar därför att studeras mer ingående. Vi menar att det finns tio faktorer som gör det möjligt att närma sig detta idealiska mål: turisten, sysselsättningen, företagen, den sociala sammanhållningen, stabiliteten, kulturen och kulturarvet, tillgängligheten för funktionshindrade, miljön, freden och solidariteten samt den roll aktörerna inom sektorn spelar.

3.3. I anslutning till dessa tio faktorer föreslår kommittén olika initiativ som bör genomföras på olika ansvarsnivåer. Vi hänvisar till Brysseltoppmötet där man efterlyste att principerna för hållbar utveckling skall genomföras. Turismen kan genom sin strategiska roll i EU:s ekonomi fungera som en pilotaktivitet när det gäller genomförandet. De konkreta initiativ som föreslås i den andra delen av detta yttrande kan bidra till att förverkliga målsättningen eftersom de grundar sig på ett brett spektrum av områden.

### 4. Turism och hållbarhet

4.1. Det är nästan 30 år sedan uttrycket ”hållbar utveckling” etablerades för att beskriva den utvecklingsmodell som vi betraktar som idealisk, och hållbarhet är än i dag ett krav när det gäller all mänsklig verksamhet, antingen den är av ekonomisk art (förhållandet resurser/produkter), social art (förhållandet individer/grupper) eller avser miljön (förhållandet människa/natur).

4.1.1. Uttrycket ”hållbar utveckling” lanserades vid Rio-toppmötet 1992 och har därefter accepterats av hela det internationella samfundet. Samtidigt bevarar det en viss tvetydighet som möjliggör en nyanserad tolkning. Enligt en klassisk definition i Brundtland-rapporten kan hållbar utveckling definieras som en utveckling som tillgodoser de aktuella behoven utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov.

4.2. Hållbarhet handlar inte om enkla lösningar utan snarare om motsättningar mellan olika målsättningar som samhället ställer upp, mellan ekonomi och ekologi, mellan nutid och framtid, mellan lokala och globala intressen. När man talar om hållbarhet handlar det inte bara om tekniska lösningar utan även om värderingar, prioriteringar, problemlösning, nytänkande när det gäller utformningen av privata och offentliga strategier, kort sagt en attitydförändring som innebär att människans ingrepp grundar sig på respekt och jämvikt mellan olika åtaganden.

4.3. Olika europeiska institutioner har accepterat denna filosofi, och hållbarhet infördes som en av EU:s huvudmålsättningar i Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999. I artikel 2 i fördraget anges att "Unionen skall ha som mål att (...) främja ekonomiska och sociala framsteg och en hög sysselsättningsnivå och att uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling, särskilt genom att (...) stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen (...)".

4.3.1. Det råder stor enighet om de två huvudtankarna bakom hållbar utveckling:

- Utvecklingen har en ekonomisk, en sociokulturell och en miljöbetingad dimension. Utvecklingen kan inte bli hållbar om man inte uppnår jämvikt mellan de olika faktorer som påverkar livskvaliteten.
- Nuvarande generation har ett ansvar gentemot kommande generationer att efterlämna tillräckligt med sociala, miljömässiga och ekonomiska resurser för att de skall kunna få del av samma välbefinningsnivå.

4.3.2. Man återkommer ständigt till det tredubbla kravet på ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet som ett kännetecken för vad vi kallar hållbar utveckling.

4.4. I fråga om turismen framstår dessa tre komponenter ännu tydligare. Turistnäringen är förmodligen den enda bransch där dragningskraften utgör råvaran. Denna dragningskraft består av ett antal komponenter, och landskapet, naturen och miljön, den biologiska mångfalden och respekten för denna är avgörande för kvaliteten och ändamålsenligheten hos den produkt som efterfrågas av användarna, det vill säga turisterna.

4.4.1. Det råder inget tvivel om att den ekonomiska faktorn är avgörande på turistområdet. Som redan nämnts ovan har turistnäringen visat att den kan skapa arbetstillfällen och alstra välbefinnande nästan överallt i världen. Aktiviteten är intensiv i Europa och ännu mer koncentrerad i vissa Medelhavsländer. Hållbarhet kräver i sammanhanget ett strategiskt perspektiv på lång sikt, inte på kort eller medellång sikt. Det gäller därför att utforma turistprodukter med hållbar konkurrenskraft som respekterar miljön och som kan skapa fasta och intressanta arbetstillfällen under hela året.

4.4.2. I och med att turismen är en servicesektor både kan och måste man ta hänsyn till de sociala faktorerna. Aktörerna skall kunna erbjuda en standardiserad produkt och samtidigt förmedla sociala, kulturella och mänskliga värden som understryker befolkningens vilja att dela med sig av sina traditioner, sin kultur, sina värderingar och sina erfarenheter. Turismen kan och bör fungera som ett värdefullt instrument för att fullborda EU:s inre marknad. Man bör aktivt främja ett fullständigt förverkligande av den inre tjänstemarknaden även inom turistsektorn. Fri rörlighet för personer bör så snabbt som möjligt och helt och hållet garanteras inom ramen för turistverksamheten.

4.4.3. Vi får inte glömma att social hållbarhet innebär att man måste avlägsna, minska eller åtminstone kompensera för de hot som turismen, på grund av sin karaktär, utgör mot tjänsteproducenternas lokala miljö. Den arbetsrytm som de anställda inom sektorn har såväl i vardagen som i veckorna och under året leder ofta till familjekonflikter och sociala problem som är svåra att undvika och som inverkar negativt på ungdomarnas skolgång, på möjligheterna att förena familjeliv och arbetsliv och på förmågan att vårda kontakter och bevara den sociala sammanhållningen.

4.4.4. Turismen är ett utmärkt medel för världens olika folk att lära känna varandra och knyta kontakter. Det är bara om man har kunskap om andra människor som man kan förstå dem, uppskatta dem och utbyta kunskap, kultur och levnads-sätt. Varje resa kan ge turisterna och resenärerna nya känsloupplevelser och nya erfarenheter som för dem närmare andra befolkningsgrupper och andra levnads-sätt och som gör det möjligt för dem att utvecklas som människor och att visa större tolerans och solidaritet.

4.4.5. Målsättningen med detta yttrande är just att se till att – eller åtminstone bidra till att – turismen i dag och även i framtiden fyller sin grundfunktion, det vill säga att främja kunskapen om olika befolkningar och utbytet mellan dem. Det är en verksamhet som var och en skall ha tillgång till utifrån sin fysiska förmåga, ålder, inkomst, etniska bakgrund, religion och så vidare.



4.5. Yttrandets fokusering på nya former av turism som är tillgängliga för alla och socialt hållbara enligt det övergripande konceptet hållbarhet eller hållbar utveckling innebär samtidigt ett krav på en intern samsyn inom EU och dess institutioner och det är ett sätt att ge en inriktning åt de konkreta initiativ som bör främjas.

## DEL 2: FÖRSLAG

### 5. Tio faktorer för en hållbar turism, hundra initiativ till åtgärder

#### 5.1. Turism och turister

Självklart skall individen stå i centrum för all ekonomisk och social verksamhet. Turismen är en ekonomisk aktivitet som även innebär att det knyts personliga, individuella och kollektiva kontakter mellan olika folk. Den uppfyller i första hand vars och ens behov, som person, landsmedborgare, EU-medborgare och världsmedborgare.

Turisten bör som konsument å ena sidan erbjudas ett visst utbud av tjänster, och å andra sidan agera aktivt och ställa villkor som bidrar till turismens hållbarhet och dess tillgänglighet för alla.

Ett antal initiativ kan antas som gör det möjligt att uppfylla målsättningen att i framtiden ge turismen en utformning som inbegriper alla dessa olika aspekter.

5.1.1. Turisterna bör förbinda sig att agera ansvarsfullt ur miljömässig och social synpunkt i samband med transporter, ankomst till platsen och fritidsaktiviteter, i kontakterna med naturen, med den lokala kulturen och de lokala sevärdheterna samt i kontakterna med de yrkesverksamma inom branschen i synnerhet och med medborgarna på turistmålen i allmänhet.

5.1.2. Organisationer och aktörer inom turistsektorn bör bidra till en jämn semesterspridning i syfte att se till att begränsa turismens påverkan och främja en mindre säsongsbunden turism.

5.1.3. Det bör spridas kunskap och information om kriterierna för en hållbar konsumtion på ursprungsorten, under resan och på destinationsorten.

5.1.4. Transportmedel som är hållbara ur energisynpunkt bör främjas i syfte att i så stor utsträckning som möjligt begränsa resursanvändningen.

5.1.5. Olika typer av ekomärkning bör främjas. Dessa bör förse konsumenterna med information och riktlinjer avseende olika former av turism och konsumtion som är mer hållbara.

5.1.6. Turistbranschen bör främja utformningen och utvecklingen av produkter som går att utnyttja utan att man uttömmar tillgångarna och utan att det ger upphov till alltför stora avfallsmängder.

5.1.7. Olika aktörer inom turistsektorn bör inrikta sig på hållbar kvalitet. Precis som när det gäller annan ekonomisk aktivitet bör målsättningen vara en nöjd kund. Genom att använda enhetliga referensvärden för att kvalitetssäkra tjänster och anläggningar, samtidigt som hållbarhetskriterierna alltid respekteras, gör man det möjligt att jämföra priser och service på europeisk, nationell och regional nivå.

5.1.8. Hållbara modeller bör utformas och spridas avseende rättigheter och skyldigheter för turister och aktörer samt för institutioner, särskilt med avseende på personers säkerhet, eftersom detta är en grundläggande fråga för de flesta turister.

5.1.9. Principerna i den internationella turistorganisationens etiska kodex bör iaktas och tjäna som modell för konsumenter, turister och yrkesverksamma inom turistsektorn. I synnerhet bör man ta avstånd från så kallad "sexturism" som inte heller skall betraktas som turism.

5.1.10. Turismens potential som grundläggande och positivt betingad aktivitet för alla bör förverkligas, som ett sätt att förmedla lokala kulturer och förverkliga begreppet EU-medborgarskap utan gränser. Detta kan bli möjligt genom att man gör turismen till en faktor för mänsklig och kulturell utveckling och genom att man finner en jämvikt mellan det ansvar och de rättigheter man har som turist. Det gäller att främja bilden av Europa som ett hållbart och lättillgängligt turistmål i resten av världen.

#### 5.2. Turism och sysselsättning

Man har vid flera tillfällen konstaterat, bland annat i omfattande utredningar, att turistnäringens effekter i dagsläget är mycket omfattande och att sektorn har särskilt stor sysselsättningspotential. För att branschens fulla potential skall förverkligas och ge varaktiga ekonomiska effekter i samhället måste en rad villkor uppfyllas. Eftersom turismen främst bygger på personligt anpassade tjänster kan varje ny form av turism skapa nya arbetstillfällen, förutsatt att kvalitet och hållbarhet präglar turismen och att arbetstillfällena håller hög kvalitet.

En rad initiativ kan bidra till att en sådan målsättning uppfylls, så att turismen i framtiden ger fler och bättre arbetstillfällen i turistföretag och i turistregioner, bland annat följande:

5.2.1. Det gäller att utarbeta program för livslångt lärande för personer som arbetar inom turistbranschen, så att de lättare kan anpassa sig till förändringar, få ökade anställningsmöjligheter och utvecklas karriärmässigt.

5.2.2. Kvalifikationer, specialiseringar och yrkeskompetens bör anpassas till de omfattande förändringar som sker inom turistnäringen vad avser organisation och förvaltning. Man måste skapa nya yrkesprofiler som kommer att efterfrågas när det etableras nya former av turism som karaktäriseras av långsiktig hållbarhet och allmän tillgänglighet, och skapa fler turistrelaterade arbeten inom miljösektorn som kan betraktas som en del av framtidens nya arbetstillfällen.

5.2.3. Det är centralt att verka för ett mer diversifierat utbud av turistprodukter hela året, så att man undviker ett alltför stort säsongsberoende i verksamheten och sysselsättningen. Man bör prioritera dels en omvandling så att turistområden kan skapas i regioner på tillbakagång eller tidigare industri- eller gruvregioner, etc., dels en ökad landsbygdsturism i de områden där jordbruksstrukturen förändras till följd av den gemensamma jordbrukspolitiken, som alternativ för att behålla arbetstillfällen och för att främja social sammanhållning.

5.2.4. Arbetstagarnas rättigheter i samband med deltids- eller säsongsarbetet bör erkännas i kollektivavtal och lagstiftning som rör arbete och sociala förmåner, inbegripet pensioner. Europaparlamentet och arbetsmarknadens parter uppmanas att verka för ett system som ger visstidsanställda i den europeiska turistsektorn fasta löner, med tillhörande arbetsrättsliga och sociala garantier så att inte dessa arbetstagar diskrimineras jämfört med fastanställda.

5.2.5. Man bör uppmuntra till flexibilitet och ömsesidigt erkännande av kvalifikationer, vilket ger stabilare sysselsättning under hela året.

5.2.6. Det behövs system för att möjliggöra att sociala avgifter inbetalas under hela året även för arbetstagare som är yrkesverksamma endast under årets turistsäsong, vilket kan studeras och föreslås i samband med kollektivförhandlingar.

5.2.7. Det handlar också om att främja arbetstagarnas aktiva deltagande i kvalitetsarbete och kvalitetscertifiering, eftersom goda arbetsförhållanden är en nyckelfaktor för företagens samlade kvalitet.

5.2.8. Det gäller att förbättra tillgången på information till yrkesverksamma om lediga tjänster, yrkesrådgivning och aktiv arbetsmarknadspolitik med hjälp av främst informations- och kommunikationsteknik (IKT).

5.2.9. Modeller för att kombinera familje- och yrkesliv är särskilt viktiga i turistregioner där utbudet har låg diversifieringsgrad. Man bör särskilt ta upp frågor som rör barn daghem, bostäder och infrastruktur.

5.2.10. Likabehandling måste garanteras i arbetsrätten och i lönelagstiftningen så att inte kön, ålder, etniskt ursprung och religion påverkar. Mot bakgrund av den ökade globaliseringen, turismens internationella karaktär och den konkurrens som råder inom sektorn borde medlemsstaterna ratificera ILO:s konvention nr 172 och rekommendation nr 179 om internationella arbetsnormer för hotell- och restaurangsektorn från 1991, vilket skulle utgöra en minimigaranti.

### 5.3. Turism och företag: konkurrenskraft och företagens sociala ansvar

Turismen är till sin natur en komplex ekonomisk verksamhet, en kombination av tjänster och ekonomiska sektorer som underställs marknadens villkor och bärs upp av företag som konkurrerar och skapar välbefinnande och inte minst erbjuder arbetstillfällen och livskvalitet, både åt de medborgare som utnyttjar tjänsterna och åt dem som anställs. Om den ekonomiska verksamheten skall vara bärkraftig och säkra sin existens långsiktigt genom sitt bidrag till en hållbar utveckling måste en rad villkor uppfyllas. Olika initiativ krävs, enligt följande:

5.3.1. Förbättra kunskapen om hur efterfrågan av turism fungerar för närvarande och vilken potential sektorn har för att skapa välbefinnande i framtiden genom nya produkter och tjänster, där hållbarhetstänkandet är genomgående.

5.3.2. Främja en kontinuerlig dialog där turistbranschen, myndigheter, arbetsgivarorganisationer, fackförbund och medborgarna försöker enas om vilka kvalitets- och hållbarhetsvillkor som skall gälla inom turistnäringen.

5.3.3. Ge företagen större ansvar för sin lokala miljö, som utgörs av den kulturella, särskilda sociala och miljömässiga inramningen, vilket skulle bidra till att turistverksamheten värderas högre och får större acceptans i samhället. Företag inom turistbranschen uppmuntras att anta en politik för socialt ansvar så att principerna om hållbar turism respekteras.

5.3.4. Utarbeta stödinstrument för att starta företag, särskilt små och medelstora företag. I samband med detta bör man främja utbildning, forskning, kunskapsöverföring och samarbete mellan företag.

5.3.5. Låta tankesätt och åtgärder samverka för att skapa varor och tjänster inom turistbranschen med hög kvalitet genom att miljö kvalitet blir en avgörande aspekt i all kvalitetscertifiering.

5.3.6. Verka för att det skapas nya och varierade varor och tjänster och att utbudet sprids under hela året så att man motverkar den säsongsbundenhet som dominerar.

5.3.7. Stärka företagets konkurrenskraft genom ledningsmetoder, modernisering och informations- och kommunikationsteknologi inom företag och i företagets relationer med kundkrets, leverantörer och anställda.

5.3.8. Försvara och främja turistföretagets roll i kampen mot olika former av illegal turism som varken bidrar till samhällsutvecklingen, erbjuder kvalitetskontrollerade turisttjänster eller säkrar konsumentskyddet.

5.3.9. Prioritera de former av turism som ger störst ekonomiskt mervärde och som har lägst miljöpåverkan i stället för olika former av boendeturism som baseras på ägande av mark och fastigheter, vilket är former som ger ett lågt resursutnyttjande på årsbasis. Turism är framför allt en ekonomisk verksamhet som bör vara lönsam och konkurrenskraftig året om och på lång sikt, och inte endast under korta perioder.

5.3.10. Organisera forskning, information och marknadsföring av varor och tjänster inom turistbranschen genom partnerskap mellan det offentliga och det privata med användning av informations- och kommunikationsteknologi av olika slag och elektronisk handel. Myndigheter bör tillhandahålla tjänster som företag kan använda gemensamt (databaser, nätverk för information och marknadsföring, osv.).

#### 5.4. Turism och social sammanhållning: turistnäringens påverkan och aspekter som rör social jämvikt

Turismen har kommit att bli en stark näring som bidrar till kontakt mellan folken, som alstrar ekonomiskt och socialt välstånd i turistregioner. Genom turismen förändras dock ibland de sociala relationerna i localsamhällena. Den jämvikt som tidigare fanns kan komma i obalans när besökare strömmar till och blir fler än lokalbefolkningen. Därtill kommer tendenserna till homogenisering och "globalisering" av såväl produkter (inbegripet turistnäringens utbud) som sociala

relationer. Turism som är hållbar ur ett socialt perspektiv kännetecknas av att turismens positiva potential tas till vara och att risken för social och kulturell uppsplittring är låg.

Utvecklingen av turism som är hållbar i socialt hänseende (social sammanhållning mellan regioner och befolkningar på olika orter) kräver att en mängd villkor uppfylls, vilket förutsätter flera initiativ, bland annat följande:

5.4.1. Turismens volym- och tillväxtparametrar måste fastställas av myndigheter och aktörer i branschen och hållas inom gränsen för vad turistorterna klarar när det gäller hållbar mottagningskapacitet, inte bara vad avser miljöfaktorer utan även när man ser till jämvikten i förhållande till lokalbefolkningen.

5.4.2. Främja turism som bidrar till att bevara lokala traditioner, genom att de förstärks och att man skapar värden som är identitetsstärkande, vilket ger en attraktionskraft åt turism som baseras på differentiering och lokalanknytning.

5.4.3. Låta lokalbefolkningen medverka i planering och förvaltning av turistorten, inte bara med enklare värduppgifter utan också som aktiva arrangörer. Turismen kan få en viktig roll för att förbättra villkoren på landsbygden i medlemsstaterna, särskilt i de nya medlemsstaterna.

5.4.4. Uppnå så stort socialt stöd som möjligt från lokalbefolkningen så att turismens negativa effekter reduceras till ett minimum och de positiva effekterna maximeras.

5.4.5. Säkerställa att den lokala befolkningen har goda villkor avseende hälsa och sjukvård, utbildning, sanitet och andra offentliga tjänster, vilket är en förutsättning för personlig och kollektiv utveckling för de människor som arbetar inom turismen, liksom för den övriga lokalbefolkningen. Tillgång till värdiga bostäder är i synnerhet en grundläggande rättighet som såväl myndigheter som företag bör garantera turistsektorns anställda.

5.4.6. Utveckla omfattande insatser avseende social integration för lokalbefolkningen, lika möjligheter, utbildning och sysselsättning, vilket är den enda möjligheten att förhindra att uppbyggnad av ekonomiskt välstånd sker på bekostnad av den sociala sammanhållningen.

5.4.7. Främja familjelivet i de samhällen där turismen utgör den viktigaste näringen. Arbetstidens förläggning (över dygnet, veckorna eller året) inom denna sektor innebär i själva verket stora påfrestningar på familjelivet och är inte anpassad till de tider som gäller barnens skolgång.

5.4.8. Göra det attraktivt för unga att välja en utbildning som ger dem utdelning på lång sikt i stället för att överge studierna för tidigt för att de lockas av enkla och snabba möjligheter till okvalificerat arbete inom turistbranschen. Det skall samtidigt vara möjligt att förena arbete med fortsatta grundläggande och yrkesinriktade studier.

5.4.9. Främja lokalbefolkningens föreningsliv och delaktighet i lokalsamhället, så att de sociala banden stärks inom turistområdena.

5.4.10. Bekämpa alla former av kriminalitet kopplad till turism, särskilt sexuellt utnyttjande (där bland annat barn utnyttjas), vilket i några länder är ett fenomen som döljs bakom olika former av turism.

## 5.5. Turism och stabilitet: minska säsongsbundenheten

Säsongsturismen betraktas som ett olöst problem inom turistnäringen eftersom den ger en kraftig obalans i verksamheten, som inte är jämnt fördelad över det potentiella verksamhetsåret, vilket får allvarliga konsekvenser för företagen, de anställda inom sektorn och för hela turistområden. Detta påverkar inte minst turismens väl belagda förutsättningar att skapa välbefinnande och välbefinnande.

Säsongsturismen förutsätter ett underutnyttjande av kapital (anläggningar, lokaler, infrastruktur, osv.) och de mänskliga resurserna, som ställs utan sysselsättning under långa perioder. Utan ekonomisk aktivitet kan inte sektorns arbetstagare avlönas, vilket innebär att de måste söka annan anställning eller gå arbetslösa.

Dessa perioder utan yrkesverksamhet kan ha olika längd, infalla på vintern eller på sommaren, men effekterna är nästan alltid negativa. I många fall handlar det om att anställningstryggheten, som är avgörande för personens livskvalitet, sätts på spel, medan det i andra fall är företagen själva som ser vinsterna krympa på grund av säsongsturismens effekter på omsättning och konkurrenskraft. Det rör sig om ett allvarligt hot mot hållbarheten, såväl ur ett sysselsättningsperspektiv som för hela turistnäringen.

Eftersom fenomenet beror på klimatet kan det vara svårt att lösa problemet fullständigt. Det finns dock flera initiativ som är möjliga för att motverka säsongsbundenheten inom turismen och dess negativa effekter. Man bör bland annat tänka på följande:

5.5.1. Verka för att semester- och ferieperioder skall bli mindre koncentrerade, så att turismen kan breddas och spridas till hela året.

5.5.2. Främja turism för grupper som inte är yrkesarbetande genom särskilda erbjudanden baserade på stöd och/eller offentlig finansiering, särskilt under lågsäsong, för att se till att den sociala turism som redan finns i flera medlemsstater breddas och utökas, samtidigt som man breddar målsättningarna, verksamheten och användargrupperna så att hela unionen omfattas.

5.5.3. Skapa turistprodukter med tydlig lågsäsongsprägel i turistområden där detta lämpar sig, som komplement i de fall utbudet har låg grad av diversifiering.

5.5.4. Diversifiering av den ekonomiska aktiviteten i turistområden genom att säsongsbunden turistverksamhet kombineras med annan verksamhet, så att man avvärjer de negativa effekterna och utjämnar riskerna.

5.5.5. Främja internationellt studentutbyte under hela året, som en form av kultur- och utbildningsturism, vilket samtidigt gör det möjligt att utveckla bättre och närmare förbindelser mellan olika länder. Eleverna får dessutom möjlighet att tala det främmande språket i dess naturliga miljö och lära känna den lokala kulturen.

5.5.6. Införa program för social turism i alla länder i unionen, förutsatt att alla medborgare får ekonomiska möjligheter att delta och att det främjar konsumenterna, ger sysselsättning för arbetstagare hela året och ger ökad lönsamhet för företag.

5.5.7. Förstärka kommissionens utredningar om gränsöverskridande samarbete och samordningen på gemenskapsnivå när det gäller social turism, till förmån för kulturellt och socialt utbyte och i syfte att göra Europamedborgarskapet till någonting konkret och påtagligt.

5.5.8. Den miljöpåverkan som kommer från nya former av turism måste övervakas och hållas inom givna gränser så att turismens sociala vinster blir hållbara.

5.5.9. Erbjud delaktighet i förvaltningen, genom partnerskap mellan det offentliga och det privata, av nya produkter i syfte att jämna ut säsongvariationen inom turismen så att man uppnår större balans i turistområdena när det gäller såväl ekonomi, sociala faktorer som miljö.

5.5.10. Främja erfarenhetsutbyte på området mellan olika länder, genom att man delar med sig av framgångsrika metoder och undersöker om hur dessa kan överföras till andra länder.

## 5.6. Turismen, kulturen och kulturarvet

Det rika kulturlivet och kulturarvet i Europas städer och orter är tveklöst en av de största lockelserna för dem som kan tänkas göra turistresor hit. De mångskiftande sedvänjorna och traditionerna bland Europas olika folk är också en rikedom som är opåtaglig men likafullt reell och som turismen kan bidra till att bevara och "förränta". Vissa av dessa immateriella kulturvärden – hantverk, musik, muntlig tradition, sedvänjor, språk, danser, ritualer, folkfester, folklig läkekonst och traditionella läkemedel, matlagingskonst osv. – kan bli ett integrerat inslag i nya former för turism som är hållbara ur social synvinkel. Idrottsevenemang är också idealiska tillfällen för turism och utbyte av kulturvärden mellan folken. Relationen turism/kultur/kulturarv kan utfalla på två sätt: antingen att de olika elementen i kulturen och kulturarvet får komma till sin rätt, att turismen gör det möjligt att bibehålla dem, bevara dem och förbättra dem; eller att dessa element förstörs genom att de konsumeras utan ansvar. Det första utfallet motsvarar den hållbara turismen och det andra är inte hållbart ur social synvinkel. Nedan föreslår vi olika initiativ som syftar till att göra kulturen och kulturarvet hållbara med hjälp av turismen.

5.6.1. Hänsynstagande till upptagningskapaciteten som grundläggande variabel i relationen turism-kultur-kulturarv för att åstadkomma hållbarhet och reglera turistlivets tillflöde och effekter som en funktion av de socialt acceptabla gränserna.

5.6.2. Respekt för lokal kultur och lokala levnadssätt, en nödvändighet i turistmålen vardag, genom att undvika att alltför stora ytor invaderas eller att trakten påtvingas främmande livsstilar.

5.6.3. Bättre utnyttjande av turistmålen kulturarv och konstliv genom renovering och fortlöpande underhållsinsatser.

5.6.4. Främjande av varje områdes kulturarvsresurser för att turismens produkter skall kunna diversifieras.

5.6.5. Modeller för att turistnäringen skall tillföra de lokala förvaltningarna tillräckliga ekonomiska resurser för att berörda organ skall kunna underhålla kulturarvet och kulturlivet.

5.6.6. Främjande av det genuina lokala hantverket i turistutbudets hela mervärdeskedja för att bevara kulturarvet och gynna den lokala ekonomin.

5.6.7. Stöd till historiska och kulturella studier i varje turistregion för att förstärka medvetenheten om historien och bidra till att den tas till vara.

5.6.8. Främjande av kulturutbyte över nationsgränser i form av nätverk, en mellankulturell kontakt som ger de europeiska medborgarna möjlighet att närma sig Europas mångfald och rikedom, särskilt genom att främja ungdomsutbyte via europeiska program (Erasmus, Sokrates). Dessutom bör man främja språkundervisningen i medlemsstaterna genom internationella lärarutbyten så att eleverna kan undervisas av lärare som har det främmande språket som modersmål. På så sätt kan elevernas hämningar inför det främmande språket övervinnas samtidigt som utbytesläraren kan förmedla autentiska kunskaper om sin kultur och sitt kulturarv.

5.6.9. Främjande av lokal kokkonst inom turisthotellutbudet som integrerad del i folkens grundläggande kultur, långt från standardiseringen i det globaliserade och likriktade kulinariska utbudet.

5.6.10. Främjande av kulturavförvaltningen via modeller för medborgarmedverkan, partnerskap och vänortsutbyte som riktas till enskilda, till arbetsgivarorganisationer, till fackföreningar och till offentliga organ.

## 5.7. Turismen och tillgängligheten för funktionshindrade

Turismen har blivit ett ytterst betydelsefullt socialt fenomen som mobiliserar miljoner människor över hela världen, och särskilt i Europa, vilket är en faktor som berikar och ger ekonomiska framsteg utan tidigare motstycke, men turismen är också en avgörande aspekt när det gäller att förbättra kunskaper, information, mänskliga relationer och respekt mellan olika länders medborgare.

Turismen är en samhällelig tillgång av högsta klass som skall ställas till förfogande för alla medborgare. Ingen befolkningsgrupp får känna sig utestängd, oberoende av personliga, sociala, ekonomiska eller andra villkor. De funktionshindrade (10 % av EU:s sammanlagda befolkning) har i allt högre grad integrerats både ekonomiskt och socialt, och de deltar därför mer och mer i turistaktiviteter, trots alla sorters hinder och svårigheter som kvarstår och som begränsar deras normala och regelbundna tillgång till turistprodukter och turisttjänster.

De hinder som utestänger funktionshindrade från turismens område måste elimineras eller reduceras. Det är inte bara ett krav som utgår från principerna om lika rättigheter och möjligheter och icke-diskriminering. Dessa principer styr EU och dess medlemsstater, men de utgör också ett effektivt verktyg för att föra in nya medborgarkategorier i aktiviteter med direkt eller indirekt koppling till turismen. Detta bidrar till tillväxten i en ekonomisk sektor som särskilt i Sydeuropas länder får omedelbar återverkan på hela samhällets välbefinnande och sysselsättning.

Med utgångspunkt i detta odiskutabla faktum har de europeiska sammanslutningarna för funktionshindrade ställt upp en lista över referenskriterier i samband med turism och funktionshinder som kan sammanfattas som en sorts tio budord, deras önskemål i koncentrat. Dessa tio principer bör leda till

5.7.1. att funktionshindrade, särskilt de med rörelsehinder eller svårigheter att kommunicera, får en reell och konkret rätt att utnyttja alla typer av turistprodukter och turisttjänster på ett normalt och regelbundet sätt;

5.7.2. att de funktionshindrades problem med rörlighet eller kommunikation inte i något fall får leda till att deras tillgång till turistnäringens produkter och tjänster förbjuds, vägras, begränsas eller villkoras – de skall ha samma förutsättningar som övriga medborgare;

5.7.3. att det offentliga på alla olika nivåer (närsamhället, regionen, nationen och gemenskapen) fastställer enhetliga rättsliga och tekniska normer som ger funktionshindrade tillgång till turistprodukter och turisttjänster; de offentliga organen skall också övervaka att normerna faktiskt tillämpas;

5.7.4. att alla myndigheter inom sina respektive ansvarsområden främjar program och insatser som syftar till att förbättra tillgängligheten och fortlöpande undanröja alla sorters hinder som i större eller mindre omfattning leder till att funktionshindrade inte får skälig tillgång till turisttjänster under säkra och bekväma former;

5.7.5. att den tillgängliga turismen – "turism för alla" – inte bara blir myndigheternas ansvar; att främja den är också en uppgift för den privata sektorns aktörer inom denna socioekonomiska sektor (turistföretag, resebyråer, transport- och hotellföretag, ansvariga för turistattraktioner osv.);

5.7.6. att turistprodukternas och turisttjänsternas tillgänglighet inte enbart blir resultatet av de inskränkningar som myndigheterna föreskriver – det offentliga skall i alla händelser svara för att de funktionshindrade får fullständig tillgång till det befintliga turistutbudet; denna tillgänglighet bör också följa av frivilliga beslut från sektorns aktörers sida – de borde komma fram till att turism för alla, utöver ett samhällsansvar, ger kommersiella möjligheter och är en konkurrensfördel för de produkter och tjänster som de tillhandahåller;

5.7.7. att alla offentliga organ och privata aktörer i turistnäringen erbjuder prisnivåer och avtal för sina produkter och

tjänster som gynnar funktionshindrade (som ju redan har ett sämre utgångsläge), särskilt dem som behöver personlig assistans för fritidsaktiviteter och turism;

5.7.8. att funktionshindrade personers möjlighet att få tillgång till turistprodukter och turisttjänster och att utnyttja dem fritt blir ett av kriterierna när kvaliteten på turistsektorns inrättningar och anläggningar skall utvärderas, belönas och erkännas (t.ex. stjärnor till hotell och restauranger);

5.7.9. att turistbranschens alla stödfunktioner och informationskällor obligatoriskt anger tillgängligheten med avseende på de föreslagna produkterna och tjänsterna så att funktionshindrade kan få exakt uppgift på förhand om det finns fritt tillträde till vissa turistobjekt;

5.7.10. att EU-institutionerna, de nationella regeringarna, de regionala och lokala myndigheterna och de privata aktörerna på de europeiska ländernas turistsektor verkligen tar fasta på handikapporganisationernas uppmaning att med gemensamma krafter göra Europa – kärnpunkten i världsturismen – till ett område som är öppet för alla, utan någon form av hinder.

Om dessa principer och initiativ förverkligas kan en del av befolkningen (de funktionshindrade och, i regel, de äldre) beredas tillgång till de produkter och tjänster på turistområdet som de inte kan utnyttja fullt ut i dag. Genom sådana insatser kan vi göra framsteg i fråga om icke-diskriminering och turism för alla. Vi ger då turistutbudet ett mervärde och börjar tillfredsställa en efterfrågan från medborgare som inte alltid tagits på allvar som konsument av turistprodukter. Samtidigt vidgar vi marknaden till ett större antal möjliga brukare, vilket skapar välstånd och leder till framåtskridande.

Förutom rent byggnadstekniska hinder finns det ofta psykologiska barriärer hos en stor del av befolkningen på grund av att det saknas kunskap om de funktionshindrades verkliga behov. Detta leder till oreflekterade ståndpunkter och bristande samhällsansvar. Hela allmänheten och alla aktörer på turistsektorn behöver informeras och medvetandegöras om att dessa åtgärder och initiativ måste genomföras, och vars och en roll måste klarläggas. Därför föreslår vi en brett upplagd medvetandehöjande kampanj på europeisk nivå som bidrag till Europeiska handikappåret 2003.

## 5.8. Turism och miljö

För inte så länge sedan presenterades turismen och miljön som motstridiga intressen. De rikedomar som turismen genererade kunde bara uppnås på miljöns bekostnad, genom exploatering av de bäst bevarade platserna, helst vid kusten eller högt uppe i bergen, utan att ta hänsyn till biologisk mångfald, befintliga resurser eller upptagningskapacitet. Dilemmat var reellt eftersom problemet var felformulerat – man etablerade en motsättning mellan komponenter som inte behövde vara motstridiga. Den allmänna reaktionen var emellertid klar och tydlig, som man kan konstatera i dag. Allt satsades på tillväxt och rikedomar, till men för miljön. Och paradoxalt nog skedde detta i en verksamhet som turismen, vars grundval är just att naturens attraktionskraft bevaras. Det rör sig givetvis om en strategiskillnad mellan olika tidsperspektiv, dels den kortsiktiga visionen om omedelbara egendomsvinster, dels den långsiktiga om vinsterna i ett konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv. Än en gång anser vi att man måste definiera vilka villkor och initiativ som kan bilda grund för nya, miljömässigt hållbara former för turismen.

5.8.1. Det gäller att studera vilken proportion som är rimlig mellan antalet turister och transportmedlen för att minimera energiförbrukningen inom turismen, särskilt transporterna.

5.8.2. Det gäller att planera de nya turistprojekten enligt strikta hållbarhetskriterier: godtagbar lokalisering, minimalt och förnybart resursutnyttjande (framför allt av vatten och energi). Fysisk planering i olika former bör vara huvudinstrument för denna politik som syftar till att klarlägga och minimera påverkan.

5.8.3. Det gäller att kontinuerligt kontrollera det maximala befolkningstalet som en funktion av den fysiska planeringen och rytmen i den hållbara utvecklingen, samtidigt som man respekterar inspektionsnormerna.

5.8.4. Det gäller att bevara landskapet, den biologiska mångfalden, naturarvet på land och till sjöss, särskilt kust- och höglandsmiljöer som är särskilt sköra och sårbara och som kan dra byggbranschens lystna blickar till sig. De nya formerna för landsbygdsturism och ekoturism bör korrigera denna risk för snedvridning.

5.8.5. Det gäller att ålägga företag och myndigheter avancerade miljöstyrningssystem för förvaltning av resurserna (vatten, energi, avfall) och genomföra samordnade insatser och partnerskapsprojekt mellan offentliga och privata intressen.

5.8.6. Det gäller att främja hållbar rörlighet i turistregionerna, främst till fots och via kollektivtrafik.

5.8.7. Det gäller att göra både turister och bofasta miljömedvetna och etablera hållbara beteenden. Lokala Agenda 21 (som upprättades vid världstoppmötet i Rio de Janeiro 1992 som uppdrag till alla städer och mindre samhällen att etablera hållbara riktlinjer inför det 21:a århundradet) är ett välfungerande verktyg för att engagera allmänheten i åtgärdsplaner för hållbarhet.

5.8.8. Det gäller att främst utnyttja normativa instrument, stimulansåtgärder och finansiella verktyg i form av miljöskatter. Det blir ett aktivt och betydelsefullt bidrag till den politik och de åtgärder som genomförs i turistområdena för att uppnå hållbarhet.

5.8.9. Det gäller att främja miljövänliga inköpsvanor bland både besökare och bofasta.

5.8.10. Det gäller att upprätta system för miljörevision och miljömärkning som är allmänt erkända för att stimulera god miljöpraxis. Utvecklingen av en miljömärkning på EU-nivå skall stödjas, och de miljönormer för turisthotell och pensionat som fastställdes den 14 april 2003 skall lyftas fram och tillämpas.

## 5.9. Turism, fred och solidaritet

Turism är den direkta motsatsen till krig. Krig innebär att ett land invaderar ett annat, det medför övergrepp, förstörelse av naturen och kulturarvet, att invånarna skändas eller dör; medan turismen är synonym med mottagande, utbyte, betoning av lokala värden, bevarande av miljön, välfärd och till syvende och sist vänskaps- och kärleksrelationer. Om nu människan bara kan riktigt älska det som hon känner väl, är turismen – som verktyg för att närma människorna till varandra, med hög kapacitet att låta alla folk lära känna varandra – ett verktyg för endräkt och fred mellan nationer, kulturer, religioner och enskilda människor. Allt detta främjas onekligen om det råder demokrati, politisk och socioekonomisk stabilitet, både i de länder som turistströmmarna kommer ifrån och går till.

Förståelse mellan folken och främjande av etikvärden är grundvalen för den hållbara och ansvarstagande turismen, och solidaritet mellan folken kan bli frukten av de insikter som turismen ger.

För att turismen verkligen skall vara uttryck för och bärare av fred och solidaritet, och följaktligen vara hållbar och tillgänglig, krävs det olika initiativ:

5.9.1. Det gäller att driva turistaktiviteterna med total respekt för de besökta ländernas lagar, sedvänjor och kulturer, att erkänna deras rikedom.

5.9.2. Myndigheterna måste bevaka säkerheten för turisterna och deras egendom och ansvara för information om och förebyggande av handlingar som kan likställas med övergrepp.

5.9.3. Turisterna måste bibringas ett förhållningssätt som bygger på att utnyttja naturens och kulturarvets resurser med respekt och på att betrakta dessa som en väg till personligt och kollektivt berikande.

5.9.4. Alla former av sexuella övergrepp och sexuellt utnyttjande eller kränkningar av olika folks värdighet måste bekämpas, särskilt när det handlar om barn, för sådant strider mot turismens grundläggande målsättningar.

5.9.5. Aktörerna inom sektorn måste ge turisterna objektiv och sanningsenlig information om turistmålen.

5.9.6. Det gäller att främja och konkretisera vars och ens rätt att ta del av turismen som ett uttryck för rätten till vederkvickelse, fritidsaktiviteter och livslångt lärande.

5.9.7. Det behöver ske ett utbyte av erfarenheter av turismens utveckling mellan olika turistmål för att undvika att man upprepar tidigare misstag. Det handlar om praktiskt utövad solidaritet för att undvika sådana utvecklingsmodeller som visat sig ohållbara.

5.9.8. Turismen måste generellt främjas bland all världens folk för att många länder skall kunna lämna fattigdomen bakom sig, utvecklas och bygga upp välstånd.

5.9.9. Fred är en absolut förutsättning för all hållbar utveckling. Turistsektorns aktörer måste följaktligen ta ställning och agera för att man i hela världen realiserar villkoren för att freden skall bli möjlig och konkret: jämlikhet, rättvisa, demokrati och välfärd.

5.9.10. Turismen i alla dess olika former måste främjas som instrument för att bygga upp förståelse mellan folken och fred mellan nationerna. Det gäller att stödja modeller för symboliskt erkännande av turismens roll för fred i världen ("Turister för freden").

## 5.10. Turismen och sektorns aktörer

De aktörer som är verksamma inom turismen är mångskiftande, vilket gör det nödvändigt att skilja ut vars och ens roll i den komplexa arbetsuppgift som det innebär att fastställa de nya formerna för hållbar turism.

5.10.1. Det faller på de politiskt och institutionellt ansvariga att definiera ramarna för de nya formerna för hållbar turism och att främja dem genom hela det spektrum av instrument som de offentliga organen förfogar över. De politiska prioriteringarna med koppling till det strategiska valet att göra turismen hållbar och tillgänglig för alla kommer att ge turismen en stark och övergripande position inom alla europeiska politikområden och förstärkt betydelse inom de gemensamma politikområden som berör denna sektor. Tillgång till tillförlitliga och högkvalitativa data, exempelvis i form av satellitkonton för turistsektorn, krävs som verktyg när politiken skall utarbetas för att uppnå hållbarhets- och tillgänglighetsmålen.

5.10.2. Myndigheterna, och särskilt de som står medborgarna närmast (de regionala och lokala instanserna), har en betydelsefull roll med avseende på den fysiska planeringen omkring turistmålen, stödet till fortbildning av samhällsgrupperna och ortsbefolkningen samt styrningen av den ekonomiska aktiviteten, i detta fall särskilt turistverksamheten. Deras roll i samband med den hållbara turismen är mycket viktig, och de har i regel direkta eller indirekta befogenheter på turismens område.

5.10.3. För att kunna spela denna viktiga roll med hållbarheten som målsättning behöver de finansieringsinstrument på regional och lokal nivå så att de kan genomföra och konkretisera den politik och de strategier som beslutats.

5.10.4. Arbetsmarknadsparterna (fackförbund och arbetsgivarföreningar) måste försvara de intressegrupper som de företräder men samtidigt ställa sig bakom politiska insatser, strategier och praxis som syftar till att göra turismen långsiktigt hållbar. Det är följaktligen angeläget att underlätta för dem att delta i och ta ansvar för processen där initiativen på turismens område utformas, följs upp och utvärderas.

5.10.5. Tjänsteleverantörerna i turistnäringen producerar slutprodukten, bygger upp relationen med brukarna och etablerar de grundläggande avtalen mellan turisterna och deras mottagare. De är i sista hand ansvariga för produktkvaliteten totalt.

5.10.6. De kommersiella mellanhänderna sammanför produkten med de potentiella brukarna och etablerar kontakt mellan tjänstekonsumenterna och tjänsteproducenterna. Deras speciella betydelse med avseende på produktens hållbarhet utgår ifrån att de rekommenderar turistmål och därmed kan styra konsumenterna på ett ansvarsfullt sätt.

5.10.7. Universitet och forskningscentra genererar kunskaper, administrativa och informationstekniska instrument, och de producerar data som är direkt avgörande för att sektorn skall bli hållbar.



5.10.8. Konsumenterna är den väsentliga komponenten i den hållbara turismen. I den mån deras beteende bygger på hållbara konsumtionsmönster föredrar de turistmål eller produkter som baseras på dessa.

5.10.9. Hotell- och pensionatspersonalen och ortsbefolkningen är den mänskliga resurs som är oundgänglig för tjänsteproduktionen på turismens område, och deras relation med turisterna är avgörande för om de blir nöjda och i sista hand för att de förblir trogna respektive turistmål.

5.10.10. Samtliga aktörer inom sektorn får vara medvetna om att de måste göra gemensamma insatser, i en dialog- och samförståndsanda, samtidigt som de respekterar principerna för tillgänglig och hållbar turism. På både gemenskapsnivå och lokalnivå gäller det att skapa olika mekanismer för delaktighet och dialog (forumarrangemang, samarbetsråd, stödorgan osv.).

Framför allt måste man betona betydelsen av det europeiska forum för turismen som kommissionen arrangerat – och EESK:s samarbete med andra internationella organ som Världsturistorganisationen och Internationella byrån för social turism – för att främja kunskap och samförstånd i riktning mot en hållbar och tillgänglig turism.

### DEL 3: BILAGOR OCH HÄNVISNINGAR

Kommissionens grönbok om unionens roll på turismens område <sup>(1)</sup>

Rådets slutsatser om sysselsättning och turism av den 26 november 1997

Ett nytt partnerskap för att skapa sysselsättning inom den europeiska turismen: Slutsatser och rekommendationer från Högnivågruppen för turism och sysselsättning, Europeiska kommissionen, 15 oktober 1998

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén "Att förbättra turismens sysselsättningspotential" <sup>(2)</sup>

Uppföljning av slutsatserna och rekommendationerna från Högnivågruppen för turism och sysselsättning av den 23 juni 1999 (1999/C178/03)

Rådets ("turism och sysselsättning") slutsatser av den 21 juni 1999

<sup>(1)</sup> KOM(95) 97 slutlig.

<sup>(2)</sup> KOM(1999) 205 slutlig.

Europeiska rådets slutsatser i Lissabon den 23–24 mars 2000

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Gemenskapens åtgärder som berör turismen, 28 mars 2001 <sup>(2)</sup>

Slutsatser och handlingsplan från Europeiska rådets extramöte den 21 september 2001

Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Uppföljning av Europeiska rådet den 21 september: Situationen inom den europeiska turistnäringen <sup>(4)</sup>

Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: En samarbetsstrategi för den europeiska turismens framtid <sup>(5)</sup>

Rådets ("inre marknaden, konsumtion och turism") slutsatser av den 26 november 2001

Rådets resolution om den europeiska turismens framtid (2002/C135/01)

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Integration av funktionshindrade i samhället" (2002/C 241/17)

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Att förbättra turismens sysselsättningspotential" <sup>(6)</sup>

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – En samarbetsstrategi för den europeiska turismens framtid, 18 september 2002 <sup>(7)</sup>

Regionkommitténs yttrande om Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – En samarbetsstrategi för den europeiska turismens framtid, 10 oktober 2002

<sup>(3)</sup> KOM(1999) 205 slutlig.

<sup>(4)</sup> KOM(2001) 668 slutlig.

<sup>(5)</sup> KOM(2001) 665 slutlig.

<sup>(6)</sup> EGT C 75, 15.3.2000, s. 37.

<sup>(7)</sup> EGT C 61, 14.3.2003.

Europaparlamentets resolution om Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – En samarbetsstrategi för den europeiska turismens framtid, 14 maj 2002

Agenda 21, referensdokumentet "Hållbarhetsaspekten i Europas turistsektor", Europeiskt forum för turism 2002, 10 december 2002

Kommissionens beslut av den 14 april 2003 om fastställande av ekologiska kriterier för tilldelning av gemenskapens miljömärke till logitjänster (2003/287/EG)

Bryssel den 29 oktober 2003.

Samarbetsavtal mellan Spaniens ekonomiminister och Spaniens representationsråd för funktionshindrade, avseende "Turism för alla"

Världsturistorganisationens etikkodex

Resolutioner om en hållbar turistpolitik från det internationella förbundet för anställda inom livsmedelssektorn, jordbruket, hotell och restaurang, tobak och anslutande branscher (UITA-IUF) samt den europeiska fackförbundsederationen inom livsmedelssektorn, jordbruket, hotellbranschen och turismen (EFFAT)

UNESCO: Kulturpolitisk handlingsplan för utveckling, Världskonferensen om kulturpolitik och utveckling (Stockholm, 1998)

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder och förfaranden för skydd av immaterialrätter"**

(KOM(2003) 46 slutlig – 2003/0024 (COD))

(2004/C 32/02)

Den 4 mars 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion har svarat för kommitténs beredning av ärendet. Föredragande var Daniel Retureau. Facksektionen antog yttrandet den 7 oktober 2003.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 115 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

## I. Presentation och sammanfattning

### 1. Mål

1.1. Efter att ha granskat en hel rad gällande bestämmelser och lagstiftningsförslag om industriell äganderätt (patent, gemenskapsvarumärken och andra varumärken, mönsterskydd samt varunamn) samt skydd av litterära och konstnärliga verk (upphovsrätt/copyright och närliggande rättigheter, tillfälliga rättigheter, följerätt, uttolkares och förläggares rättigheter) presenterar kommissionen nu efter de första vertikala texterna (ännu ej färdigställda) ett övergripande förslag om civilrättsliga åtgärder samt vissa frågor rörande förfaranden och straffrättsliga påföljder när det gäller pirattillverkning och varumärkesförfalskning på inre marknaden.

### 2. Motivering

2.1. Enligt presentationen av förslaget ger bestämmelserna i WTO:s TRIPS-avtal (avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter, artikel 41) inte tillräckligt skydd för immaterialrätterna i det internationella handelsutbytet. Dessutom är de skillnader som finns mellan de nationella bestämmelserna i fråga om förfaranden och straffrättsliga påföljder stora, vilket snedvrider konkurrensen på inre marknaden när det gäller civilrättsliga och straffrättsliga medel i kampen mot piratkopiering och förfalskningar.

2.1.1. Den organiserade brottsligheten har dock i farlig omfattning börjat ägna sig åt dessa olagliga aktiviteter. Dessutom underlättar snabba Internetuppkopplingar (bredband) piratkopiering av programvara och andra intellektuella verk,

till exempel musik. En tillnärmning av förfarandena för att väcka talan och av det civilrättsliga skyddet för immaterialrätter samt av vissa straffrättsliga påföljder för piratkopiering och förfalskning är av dessa skäl nödvändig inom inre marknaden.

### 3. Sammanfattning av yttrandet

3.1. Kommittén står bakom det mål som eftersträvas och stöder principen om en övergripande harmonisering av medlen i kampen mot pirattillverkning och varumärkesförfalskning, företeelser som tycks sprida sig såväl i tredje land som i medlemsländerna och som skadar konsumenternas, företagens och de enskilda upphovsmännens intressen. Kommittén godkänner på detta stadium förslaget att det gemenskapsinstrument som skall användas är ett övergripande direktiv, men har vissa kommentarer och förslag till texten.

3.2. EESK skulle vilja se ett tydligt förslag om skyddsåtgärder för hederliga konsumenter och allmänna åtgärder för utbildning av och information till konsumenterna, i synnerhet ungdomar, när det gäller immaterialrätt.

3.3. När det gäller digitala produkter och Internet anser kommittén att man inte (inte ens i form av riktlinjer) bör verka för skyddsåtgärder som skulle påverka konsumenternas och användarnas legitima rättigheter eller deras privatliv, eller åtgärder som skulle innebära stora kostnader för Internetleverantörerna eller som skulle avlägsna alternativa lösningar från marknaden, särskilt *open source* (programvara och format som fritt får användas och kopieras) eller datorprogram eller hårdvara som gör det möjligt att göra privata kopior.

3.4. Det immaterialrättsliga skyddet ger innehavarna exklusiva rättigheter och utgör tillfälliga, lagstadgade monopol. Skyddet är tidsbegränsat och skall inte påverka det övergripande allmänna intresset. Skyddet är inte heller obegränsat och får inte hindra den fria spridningen och överföringen av teoretiska, vetenskapliga och tekniska kunskaper, till exempel sådana som rör Internet, grundvalen för den konkurrenskraftiga och innovativa kunskapsekonomi som skall byggas upp i Europa.

3.5. Detta ligger särskilt i linje med målen för TRIPS-avtalet (artikel 7) och principerna bakom dem (artikel 8, andra stycket) <sup>(1)</sup>, som bör finnas med i skälen till direktivet eftersom eventuella straffrättsliga påföljder inte kan särskiljas helt från den materiella rätten och eftersom man inte kan avstå från att beakta risken för att innehavarna av det immaterialrättsliga skyddet missbrukar sina rättigheter.

3.6. För produktförfalskningar som utgör en fara för användarna eller deras egendom bör man utarbeta särskilda, avskräckande påföljder och möjligheter till tillräcklig ersättning i händelse av kroppsskada eller materiella skador. Åtgärder som att dra tillbaka produkterna från marknaden, beslagta dem och förstöra dem på lagöverträdarens bekostnad är ett krav i sådana fall. Konsumenterna och deras organisationer bör ges lämpliga möjligheter att kräva ersättning för skador och att inleda rättsliga åtgärder mot lagöverträdare.

3.7. Kommittén vill att kommissionen ser till att djupgående och oberoende studier genomförs sektorsvis, med användning av en öppen metod som bland annat med hjälp av återkommande studier och rapporter samt andra lämpliga initiativ syftar till att uppmuntra en tillnärmning av lagstiftningen och en övergripande utvecklingsstrategi för samarbete på det rättsliga området och mellan polis- och tullmyndigheter, för att på ett effektivt sätt bekämpa piratkopiering och förfalskning. I samband med detta skall man i första hand, och

redan på tillverkningsstadiet, prioritera kriminella nätverk och affärsidkare som handlar med piratkopior eller förfalskningar av varor eller immateriell egendom. EESK anmodar också medlemsstaterna att snarast möjligt granska sina möjligheter att samarbeta sinsemellan och med gemenskapen i detta syfte.

## II. Analys av förslaget och kommentarer

### 4. Allmänna kommentarer

4.1. I presentationen av förslaget hänvisas till grönboken om åtgärder mot pirattillverkning och varumärkesförfalskning, som kommittén har behandlat i ett tidigare yttrande <sup>(2)</sup>. Vi hänvisar också till de andra yttranden som kommissionen citerar samt yttrandet om patenterbarhet för datorrelaterade uppfinningar <sup>(3)</sup>.

4.2. Kommittén stöder direktivförslagets allmänna målsättningar. Vi noterar dock att direktivets tillämpningsområde omfattar europeiska patent utfärdade i vissa länder som undertecknat Münchenkonventionen från 1973 (vilka länderna är varierar beroende på olika ansökningsfaktorer). I princip omfattar inte gemenskapens jurisdiktion denna konvention, i vare sig materiellt eller territoriellt avseende, så länge gemenskapen själv inte ansluter sig till konventionen. Läget är annorlunda för det framtida gemenskapspatentet, som kommer att gälla i alla medlemsländer och falla under gemenskapens jurisdiktion. Kommittén anser dock att WTO:s TRIPS-avtal innebär att gemenskapen måste skydda alla immaterialrätter inom gemenskapens territorium. Detta skydd åligger också gemenskapen med tanke på inre marknaden – se artikel 95 i EG-fördraget som utgör rättslig grund för direktivet och som syftar till att undanröja all snedvridning av konkurrensen på grund av skillnader i lagstiftning, förfaranden och intern praxis.

4.3. För övrigt bör det påpekas att en effektiv kamp mot de kriminella nätverken i Europa eller på det internationella planet, och mot storskalig varumärkesförfalskning och pirattillverkning, kräver ett globalt arbetssätt som präglas av samordning och samstämmighet inom ramen för det rättsliga och polisiära samarbetet och tullsamarbetet i andra pelaren. Det krävs en förstärkning av tullagstiftningen, straffrätten och kampen mot den organiserade brottsligheten och penningtvätten. Vissa funktioner som överförts till Europol och Interpol behöver också stärkas eftersom piratkopior och förfalskningar ofta härstammar från tredje land.

(1) "7. Mål: Skyddet av och respekten för immaterialrätter bör bidra till att främja teknisk innovation, tekniköverföring och tekniskspredning till ömsesidig fördel för upphovsmän till och användare av de tekniska kunskaperna samt till förmån för den sociala och ekonomiska välfärden. En jämvikt mellan rättigheter och skyldigheter bör säkerställas."

"8. Principer: ...2. Åtgärder kan behöva vidtas för att undvika att de som innehar rättigheterna missbrukar det immaterialrättsliga skyddet och att sådana metoder används som på ett orimligt sätt hämmar handeln eller den internationella tekniköverföringen. Dessa åtgärder måste dock vara förenliga med bestämmelserna i detta avtal." [www.wto.org](http://www.wto.org)

(2) EGT C 116, 28.4.1999.

(3) EGT C 61, 14.3.2003.

4.4. Kommittén måste konstatera att det finns en bristande samstämmighet mellan de mål som definieras i inledningen till direktivet och direktivets innehåll. Direktivförslaget är ett första steg, men det är långt ifrån ett fullständigt svar på de mycket stora ekonomiska och sociala utmaningar som varumärkesförfalskningen och den industriella pirattillverkningen innebär, med konsekvenser för sysselsättningen, konkurrenskraften och företagen – framför allt för små och medelstora företag och industrier som har sämst möjligheter att identifiera personer som kränker deras immateriella rättigheter och försvara dessa rättigheter inför domstolar i andra länder.

4.5. Utvidgningen gör tillnärmningen än viktigare eftersom det ökade antalet länder kommer att innebära ännu större skillnader mellan lagstiftningar och förfaranden och ännu större risk för snedvridning på inre marknaden. Gemenskapspatentet, som redan har dröjt alltför länge, gör harmonisering ännu mer nödvändig.

4.6. Kommittén skulle gärna se att man, möjligen i samband med en översyn inom inte alltför lång tid, gjorde en sammanställning av de nationella rättigheter som på ett effektivt sätt skyddar både innehavarna av rättigheterna och konsumenterna, och som samtidigt respekterar de rättsliga systemen och de allmänna rättsprinciper som tillämpas i de olika rättsliga systemen (bland annat antagandet att man är oskyldig tills motsatsen är bevisad, samt skydd av privatlivet), utan orimliga krav på vissa företag (Internetleverantörer, tillverkare av tomma band och skivor m.fl.). Dessutom bör de rättmätiga användarnas rättigheter inte begränsas, och man bör inte beskatta samtliga konsumenter utan urskillning (till exempel genom skatt på tomma band och skivor till förmån för vissa rättighetsinnehavare, men inte alla). Målet bör vara en harmonisering som inte bara består i att man adderar de bestämmelser som ger störst skydd för rättighetsinnehavarna lösryckta ur det nationella sammanhanget, utan som samtidigt gör det möjligt att stärka de delar av lagstiftningen och de förfaranden som är otillräckligt utvecklade i vissa länder.

4.7. Med tanke på de nationella olikheterna och den enorma mängden förfalskningar tycks det vara nödvändigt att med jämna mellanrum utvärdera direktivets genomslagskraft och följderna av de anpassningar som dessa utvärderingar leder till. Vid behov kan sektorsvisa skyddsåtgärder vidtas.

4.8. Mot denna bakgrund stöder kommittén på detta stadium valet av direktivformen. Ett direktiv borde möjliggöra en strukturering av skyddsåtgärderna och en harmonisering som respekterar grunden i de olika rättsliga systemen. En förordning skulle däremot kunna orsaka en djupgående oreda i den befintliga lagstiftningen på området. På längre sikt kan man ändå tänka sig en förordning när det gäller gemenskapspatent och gemenskapsvarumärken. Men för närvarande räcker det att man i de olika medlemsländerna och kandidatländerna – trots skillnader i förfaranden och nationell lagstiftning –

uppnår ett effektivt skydd av den industriella äganderätten och upphovsrätten, och att man inför avskräckande åtgärder och effektiva sanktioner mot pirattillverkning och varumärkesförfalskning som görs i kommersiellt syfte eller av kriminella organisationer. Man bör också notera att direktivet visserligen skulle erbjuda effektiva lösningar men också innebära djupgående förändringar i vissa länders lagstiftning.

4.9. När det gäller vilka personer som omfattas är direktivförslagets räckvidd tillräcklig, anser kommittén. Faktum är att andra direktiv som programvarudirektivet eller direktivet om upphovsrätt och närliggande rättigheter erkänner användarnas eller konsumenternas rättigheter till exempel när det gäller säkerhetskopior, privat användning och användning för demonstration eller i utbildningssyfte. Vilka rättigheter det gäller och vilken omfattning de har varierar dock mellan länderna eftersom detta styrs av subsidiaritetsprincipen. Kommittén beklagar för övrigt tendensen i många länder att ytterligare begränsa eller eliminera användarnas rättigheter.

4.10. Rådet och kommissionen har tagit upp frågan om kommissionens befogenheter i straffrättsliga frågor inför EG-domstolen och kommittén kan inte föregripa utslaget, som inte kommer att kunna överklagas. I tidigare yttranden har dock kommittén i allmänhet ansett att kommissionen – i synnerhet i samband med ett ramdirektiv – bör ha möjligheter att föreslå en harmonisering av påföljderna, för att de bestämmelser som beslutats inom ramen för första pelaren skall bli effektiva, och vi ser ingen anledning att ändra ståndpunkt om inte EG-domstolen skulle besluta i annan riktning.

4.11. När det gäller de praktiska åtgärderna för att stoppa pirattillverkning och varumärkesförfalskning och för att ersätta de drabbade företagen bör man överlämna åt de nationella domstolarna att besluta om storleken på skadestånd och att bedöma skadan på de ideella rättigheterna eller varumärkets image. Domstolarna (som eventuellt kan bistås av sakkunniga) har behörighet att fastställa skadeståndsbelopp och böter samt eventuella straffrättsliga påföljder i enlighet med gällande nationell lagstiftning, även om dessa påföljder i vissa länder bör ses över eller tillämpas mer effektivt för att vara tillräckligt avskräckande.

4.12. Kommittén anser att man i förväg bör genomföra oberoende och inträngande studier sektorsvis för att på ett objektivt sätt kunna bedöma vissa faktorer vars betydelse och praktiska konsekvenser varierar beroende på verksamhetsområde, särskilt i fråga om följderna för ekonomi och sysselsättning, små och medelstora företag och industrier samt konsumenterna. I synnerhet gäller detta produkter som kan påverka hälsa, säkerhet eller sådana garantier som användarna har rätt att förvänta sig (extrautrustning, spel, elektrisk utrustning osv.). En fråga som är så viktig som konsumentskyddet mot varuförfalskningar skulle behöva utvecklas mycket mera som ett led i en strategi för kampen mot förfalskningar.

4.13. Den harmonisering som föreslås bör vara balanserad och stå i proportion till de mål som skall uppnås. Åtgärderna för genomförande och påföljder beror på de konkreta rättsreglerna, som bör utformas så att de är så gynnsamma som möjligt för konsumenterna, för att skydda dem och säkerställa deras rättmätiga rättigheter som användare. Konsumenterna eller deras företrädare bör som grupp kunna utgöra civilrättslig part och väcka talan som rättighetsinnehavare mot tillverkare av piratkopior eller förfalskningar när de i god tro använder en vara och lider skada orsakad av att produkten är pirattillverkad eller förfalskad.

4.14. Personer som använder en produkt i god tro skall inte behöva oroa sig för att produkten eller programvaran utreds med avseende på sitt ursprung av polismyndigheter, rättsinstanser eller tullmyndigheter, som är de enda myndigheter som har befogenheter att göra en sådan utredning.

4.15. Kommittén anser att de medel som utarbetas eller utvecklas i första hand bör vara inriktade mot de europeiska och internationella nätverk som innebär den största faran för konsumenternas säkerhet och företagets intressen. De bör innehålla åtgärder för utredning, gränsöverskridande och internationellt samarbete, säkerställande av bevis samt avskräckande påföljder. Proportionerliga, avskräckande åtgärder bör tillämpas när det gäller användning i ond tro, inom ramen för gällande nationell lagstiftning, men de betydande insatser som krävs bör i första hand inriktas på att uppnå märkbara resultat för den europeiska ekonomin, för konsumenternas säkerhet samt för sysselsättningen.

4.16. Slutligen kan man notera att behovet av att förena immaterialrätten med kunskaps- och informationssamhället inte nämns alls, och att nödvändigheten att förena den med de krav som allmänintresset ställer endast behandlas mycket kortfattat. Detta är dock viktiga frågor och en harmonisering av medlen för skydd av investeringar i forskning och produktion kan inte endast bestå av en allmän skärpning av de civilrättsliga eller straffrättsliga påföljderna och en ökning av de rättsliga och materiella medlen när det gäller att utreda och lagföra överträdelse.

4.17. Harmoniseringen bör inte heller skapa hinder för kunskapsspridningen och användningen av nya kunskaper i undervisningen, något som kräver offentliggörande av uppfinningar, innovationer, nya förfaranden och öppen mjukvarukällkod för att åstadkomma driftskompatibilitet, åtminstone när det gäller tillämpningarnas gränssnitt och filformat. I vilket fall som helst bör inte *reverse engineering*, dvs. rekonstruktion av hur ett dataprogram är uppbyggt, betraktas som förfalskning. Detsamma gäller oberoende program som gör det möjligt att läsa eller byta filformat (även när det gäller skyddade filer), som inte bör anses bryta mot upphovsrätten, eftersom det rör

sig om en självständig skapelse. Dessutom är det inte acceptabelt att det rättsliga begreppet förfalskning tänjs ut obegränsat, med tanke på den allmänna principen att tolka straffrättsliga brottsrubriceringar så restriktivt som möjligt.

## 5. Särskilda kommentarer

5.1. Den allmänna inledningen till direktivförslaget ger ett osammanhängande intryck. Där diskuteras utan gradering brottsliga organisationer, personer som medvetet eller omedvetet köper pirattillverkade varor samt ungdomar som utbyter musik via Internet. En del av de aspekter som tas upp svarar inte mot direktivförslagets tillämpningsområde utan bör strykas ur förslaget, som annars är relevant och balanserat.

5.2. De åtgärder som enligt kommittén bör genomföras bör vara av skilda slag och väl anpassade till de olika kategorierna av rättigheter, som bör identifieras och fastställas tydligt, och till de olika berörda ekonomiska sektorerna. Man måste se till att legitima skyddsåtgärder inte förvandlas till en civil- och straffrättslig skrämselfarsen som hämmar småföretagens möjligheter till innovation med ständigt hot om stämning för plagiat från vissa monopol och oligopol.

5.3. Eventuella lösningar som påverkar surfarens privatliv eller som hindrar användarna från att i full utsträckning åtnjuta sina rättigheter (rätt till privata kopior, rätt att spela skivor på olika typer av apparater, rätt att välja datorsystem utan att vara tvungen att betala för ett system med förinstallerade program vilkas pris inte avslöjas, rätt till DVD-spelare utan regionkod osv.) innebär otillbörliga begränsningar och eventuellt tvångsförsäljning eller försäljning av produkter med nedbantade funktioner. Kommittén anser inte att detta är acceptabelt eftersom sådana åtgärder inte står i proportion till de mål som skall uppnås. Dessutom slår sådana åtgärder ofta orättvist.

5.4. Beskattningen av skrivbara cd-skivor och DVD-skivor är ännu mer orättvis om skivorna eller systemen har inbyggda kopieringsskydd i hårdvara eller mjukvara.

5.5. Det vore bättre om företagen inom sektorn inriktade sig på att skapa nya kommersiella modeller, anpassade till den digitala kommunikationens tidsålder, och på så vis utnyttjade en stor, potentiell marknad, i stället för att betrakta varje konsument som potentiell pirattillverkare eller att sträva efter evighetsinkomster genom beskattning av digitala media eller genom att införa tekniska begränsningar som gör att spelare eller skivor inte kan utnyttjas fullt ut. Ett antal lönsamma mjukvaruföretag sprider sina produkter via Internet till rimliga priser. De nya företag som erbjuder möjlighet att lyssna på musik via Internet mot betalning visar att det går att bygga upp och utveckla en marknad som respekterar skivbolagens och upphovsmännens rättigheter.

5.6. Däremot stöder kommittén fullt ut det frivilliga systemet för ursprungsmärkning när det gäller skrivbara media. Det skulle underlätta kampen mot den industriella piratkopieringen. På samma sätt bör man uppmuntra användningen av uppförandekoder inom offentliga och privata företag när det gäller korrekt hantering av immateriella rättigheter. Användningen av sådana koder har redan gett märkbara resultat i Europa: Antalet "laglydiga" företag ökar, och denna tendens kommer att stärkas om inte licenskostnaderna är orimligt höga och om det finns verklig konkurrens (det finns monopol- eller oligopolliknande situationer inom många områden). Mot denna bakgrund är det knappast motiverat att i fråga om tillämpningsområdet göra undantag när det gäller uppförandekoderna för offentliga företag och andra offentliga organ som agerar inom ramen för sin myndighetsutövning. Gemenskapens och medlemsstaternas institutioner och offentliga företag kan inte undantas från principen att respektera immateriella rättigheter.

6. Slutligen vill EESK ge detaljerade kommentarer till vissa artiklar i förslaget.

- Skadestånd: Bestämmelserna är mycket detaljerade, ibland alltför detaljerade, till exempel när det gäller kravet att käranden skall kunna styrka svarandens förtjänst, och att den senare skall visa upp bokföringen över sin olagliga eller kriminella verksamhet.
- Organisationer som försvarar konsumenternas rättigheter, på europeiskt eller nationellt plan, bör ges rätt att väcka talan kollektivt eller kräva förbuds föreläggande, under förutsättning att dessa organisationer är grundade i laglig ordning och är representativa.
- Om det endast är fråga om civil talan är det den allvarliga skada käranden lidit som motiverar skadestånd, och inte huruvida intrånget i dennes rättigheter varit avsiktligt; om å andra sidan den civila talan är kopplad till ett åtal, måste det bevisas att skadan uppkommit genom uppsåt.
- Interimistiska åtgärder och säkerhetsåtgärder: I ett akut, första skede kan det vara motiverat att domstolen inte

hör svaranden, särskilt i syfte att undvika att bevis förstörs eller undanhålls, men hans rättsliga ombud bör i alla fall höras snarast möjligt därefter. Om varor eller bokföring tas i beslag kan det innebära ett svårt slag för ett företag som utsätts för ogrundade anklagelser, och det kan till och med innebära att företaget försvinner från marknaden. Respekten för rätten till försvar är en allmän och oförtydterlig princip i gemenskapsrätten.

- Bevismaterial: Det är endast behöriga domstolar som kan förordna att bank-, finans- eller affärsakter skall tas i beslag och överlämnas till civil domstol; när straffrättsliga förhanden har inletts är det generellt domstolarna som är behöriga.
- Påföljder: Förutom att förstöra varorna kan man också beslagta den utrustning som använts vid pirattillverkningen eller förfalskningen. Straffrättsliga påföljder gentemot juridiska personer regleras av lagstiftningen i respektive medlemsstat. Dessa påföljder bör därför anpassas till de enskilda medlemsstaternas lagstiftning.
- Offentliggörande av domstolsavgöranden: Det nuvarande förslaget innehåller inga begränsningar för offentliggörandet. Domstolen fastställer antingen en totalsumma som skall användas i detta syfte eller villkoren för var och hur offentliggörandet skall ske (i form av en sammanfattning eller i dess helhet).
- Tekniska åtgärder: Huruvida viss teknisk utrustning eller viss programvara som används vid kopiering eller pirattillverkning skall betraktas som olaglig beror ofta inte på hur de är beskaffade utan på hur de används. Samma utrustning kan också tjäna lagliga syften (t.ex. användas för att göra privata säkerhetskopior). Att använda en annars lagstridig teknisk utrustning för att säkerställa en konsumenträttighet kan inte betraktas som olagligt.
- Uppförandekoder: Dessa koder bör också innehålla konsumenternas rättigheter och garantier i enlighet med gemenskapsrätten.

Bryssel den 29 oktober 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Utkast till kommissionens förordning om ändring av förordning (EG) nr 68/2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd till utbildning" <sup>(1)</sup>**

(2004/C 32/03)

Den 3 juni 2003 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Utkast till kommissionens förordning om ändring av förordning (EG) nr 68/2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd till utbildning".

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 oktober 2003. Föredragande var Gerd Wolf.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 122 röster för, 1 röst mot och 1 nedlagd röst.

## 1. Inledning

1.1. I artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget anges ett allmänt förbud mot statligt stöd samt undantagen från regeln att statligt stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden och vilka förfaranden som skall tillämpas i sådana fall. I det här fallet rör det sig om en förordning som reglerar de särskilda villkor som skall gälla för undantag från de vanligtvis gällande anmälningsskraven i anslutning till utbildningsstöd (undantagsförordning).

1.2. Stöd till utbildning har hittills reglerats genom förordning (EG) nr 68/2001. Kommissionens utkast gäller ändringar av denna förordning.

1.3. Kommissionens utkast motiveras av

- att det – som erfarenheten har visat – krävs ytterligare förtydliganden när det gäller stöd som beviljades innan den här förordningen trädde i kraft och utan att godkännas av kommissionen,
- att det är nödvändigt att införa den nya definition <sup>(2)</sup> av "små och medelstora företag" som kommissionen beslutat om.
- önskemål om att de särskilda, obligatoriska rapporter som anges i bilaga III skall ersättas med en enhetlig, förenklad, årlig rapport.

## 2. Kommitténs kommentarer

2.1. Kommittén välkomnar att kommissionen i en strävan efter öppenhet, förenkling och rättssäkerhet övertar den nya

definitionen av små och medelstora företag även i undantagsförordningen om utbildningsstöd.

2.2. Kommittén är också positiv till kommissionens vilja att klargöra, avsluta eller slutgiltigt avgöra de ärenden som är oreglerade – och därför eventuellt fortfarande under behandling – beträffande stöd som beviljats innan den aktuella förordningen trädde i kraft. Ur rättssäkerhetssynpunkt måste man emellertid noga se till att de kriterier som tillämpas motsvarar dem man kände till och tillämpade vid tidpunkten för de ärenden som skall prövas <sup>(3)</sup>, såvida kriterierna i det här utkastet inte leder till ett gynnsammare utfall för de berörda parterna.

2.2.1. Kommittén rekommenderar därför att man förtydligar texten i artikel 8 i utkastet till förordning, vilken har utvidgats i förhållande till förordning (EG) nr 68/2001, genom att lägga till följande i slutet av tredje stycket: "Stöd som inte uppfyller villkoren i denna undantagsförordning skall prövas av kommissionen i enlighet med de förordningar, ramar, riktlinjer, meddelanden och tillkännagivanden som gällde när anmälningen enligt artikel 88.3 i EG-fördraget inkom, eller, om det inte har gjorts någon anmälan, i enlighet med dem som gällde vid den tidpunkt då åtgärden genomfördes eller stödet beviljades, såvida kriterierna i det här utkastet inte leder till ett gynnsammare utfall för de berörda parterna."

2.3. I definitionen av små och medelstora företag anges för första gången mikroföretag som en särskild kategori. Med tanke på mikroföretagens stora samhällsekonomiska betydelse

(1) EUT C 190, 12.8.2003

(2) Kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag, EUT L 124, 20.5.2003, s. 36 (träder i kraft år 2005).

(3) Se även "Kommissionens tillkännagivande om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om ett statligt stöd är olagligt" EGT C 119, 22.5.2002, s. 22.



rekommenderar kommittén att man i gemenskapens och medlemsstaternas framtida politik underlättar bildandet av mikroföretag (bl.a. genom att förenkla och minska de nödvändiga villkoren) och generellt sett tar ännu större hänsyn till dessa företags situation.

Bryssel den 29 oktober 2003.

### 3. Slutsats

Kommittén anser att kommissionens utkast kan godkännas efter att hänsyn tagits till punkterna 2.2 och 2.2.1. Vidare rekommenderar kommittén att man i framtiden tar särskild hänsyn till punkt 2.3.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

#### **Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:**

- **"Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om förbättring av sjöfartsskyddet", och**
- **"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar"**

*(KOM(2003) 229 slutlig – 2003/0089 (COD))*

*(2004/C 32/04)*

Den 2 maj 2003 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Den 26 maj 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 oktober 2003. Föredragande var Anna Bredima-Savopoulou.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 122 röster för, 1 röst emot.

## 1. Inledning

1.1. Efter terrordåden den 11 september 2001 har förebyggande säkerhetsåtgärder och driftsäkerhet fått större uppmärksamhet än någonsin tidigare och står nu högst på politikernas dagordning för prioriterade frågor. Terrordåd och andra händelser som har inträffat efter detta datum visar att kriget mot terrorismen säkert kommer att pågå länge.

1.2. Sjösäkerheten uppmärksammades redan före händel-

serna den 11 september 2001, t.ex. i vitboken om transport<sup>(1)</sup> där man tar upp behovet av att stärka säkerheten för passagerare på kryssningsfartyg i Europa.

1.3. 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.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 370 slutlig, 12.9.2001.

1.4. Vid plenarsessionen den 24 oktober 2002 antog EESK sitt förberedande yttrande<sup>(1)</sup> där kommittén ger sitt stöd till kommissionens analys både vad gäller själva sakfrågan och de föreslagna lösningarna. EESK föreslog ett antal måttstockar som skulle kunna användas i framtiden när EU vidtar åtgärder på transportsäkerhetsområdet.

1.5. Det internationella sjösäkerhetsorganet IMO påbörjade arbetet med att förbättra sjöfartsskyddet i februari 2002. Kommissionen ansåg att det var lämpligast att invänta resultaten av diskussionerna inom IMO i stället för att ta fram egna unilaterala regionala åtgärder. Efter en diplomatkonferens antog IMO den 12 december 2002 ändringar av den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS – Safety Of Life At Sea), framför allt ett nytt kapitel med titeln "Särskilda åtgärder för ökat sjöfartsskydd", och en internationell kod för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (ISPS – International Ship and Port Facility Security). Ändringarna av SOLAS-konventionen och del A i ISPS-koden innehåller endast tvingande bestämmelser. Del B i ISPS-koden innehåller rekommendationer som alla deltagande stater bör genomföra.

1.6. Genomförandet av skyddsåtgärderna innebär att de berörda parterna måste utföra ett intensivt förberedelsearbete och vidta åtgärder i god tid. Genomförandet av IMO-åtgärderna utgör en enorm uppgift, särskilt i små hamnar och i utvecklingsländer. Staterna måste ha genomfört ett flertal åtgärder senast i juni 2004. Även fartygen och rederierna måste uppfylla IMO:s nya skyddsbestämmelser.

## 2. Meddelande om förbättring av sjöfartsskyddet

2.1. Eftersom säkerheten i transportkedjan inte är större än dess svagaste punkt anser kommissionen att man i ett sammanhang bör behandla frågan om multimodala transporter för att förbättra transportsäkerheten som helhet. I detta meddelande behandlas i ett första steg enbart sjötransporternas del av denna kedja.

2.2. Europeiska unionens logistiksystem för sjöfart, däribland lasttransport, hamnar och hamnverksamhet, används vid mer än två tredjedelar av handeln mellan gemenskapen och resten av världen. Det är därför viktigt att förbättra säkerheten inom sjöfarten och samtidigt bibehålla dess konkurrenskraft genom att underlätta handeln.

2.3. I meddelandet nämns några områden där åtgärder för närvarande vidtas, t.ex. sjöfartsskyddet för fartyg och hamnar, bättre säkerhet i logistikkedjan som helhet, kontroll och administration av sjöfartsskyddet, villkoren för försäkring mot risker vid sjötransport och internationellt ömsesidigt erkännande. Kommissionen framhåller särskilt följande:

- Den största tonvikten bör läggas på passagerartransport eftersom ett terrordåd mot en sådan transport innebär att flest människoliv äventyras.
- Räckvidden för IMO:s arbete på sjöfartsskyddsområdet begränsar sig till fartyg och till hamnanläggningar där samverkan mellan fartyg och hamn äger rum.
- Säkerheten inom sjöfarten beror till stor del på säkerheten i transportsätten i tidigare led. Det är därför av största vikt att man kan identifiera både varorna och alla de som har varit inblandade i hanteringen (leverantörer och transportörer) samt deras olika ansvarsområden.
- Utan att ifrågasätta de olika administrativa och ekonomiska systemen för hamnar och sjöfart, behövs tydliga och lättbegripliga förfaranden för sjöfartsskyddet, både på nationell nivå och på gemenskapsnivå.
- Under år 2003 kommer kommissionen att analysera de potentiella konsekvenserna för försäkringssektorn av en stärkning av sjöfartsskyddet för att uppmuntra till en bättre risktäckning för operatörer och kunder inom sjöfarten.

2.4. Kommissionen förespråkar upprättandet av ett partnerskap som grundar sig på ömsesidigt erkännande och ömsesidiga skydds- och kontrollåtgärder tillsammans med alla internationella parter, bland annat USA, för att gynna en harmonisk och säker internationell sjöfartshandel. Den planerade överenskommelsen skall ersätta de bilaterala avtal som för närvarande förekommer mellan vissa medlemsstater och den amerikanska tullmyndigheten. Den kommer att baseras på de principer om ömsesidighet och icke-diskriminering som gäller för all handel mellan gemenskapen och USA.

2.5. I den mån det är nödvändigt kommer kommissionen att lägga fram ett lagförslag vad gäller säkrare identitetshandlingar för sjöfolk, och kommissionen kommer under loppet av år 2003 eventuellt att lägga fram ett förslag till direktiv om kompletterande skyddsåtgärder för gemenskapens hamnar. Kommissionen kommer dessutom att utforma beredskapsplaner och vidta åtgärder som borgar för att man vid behov kan reagera effektivt.

(1) EUT C 61, 14.3.2003, s. 174.

### 3. Förslag till förordning om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar

3.1. Huvudsyftet med denna förordning är att inrätta och genomföra gemenskapsåtgärder som syftar till att förbättra sjöfartsskyddet på fartyg som används för internationell handel och nationell sjöfart, samt i berörda hamnanläggningar, inför de hot som utgörs av avsiktliga olagliga handlingar. Förordningen syftar också till att tillhandahålla en bas för enhetlig tolkning och enhetligt genomförande samt gemenskapskontroll av de särskilda åtgärder för ökat sjöfartsskydd som antagits av IMO. För att uppnå dessa mål utmärks förordningen av följande:

- a) Förslaget går längre än IMO:s åtgärder genom bestämmelser som innebär att vissa av rekommendationerna i del B i ISPS-koden görs obligatoriska; t.ex. omfattas även passagerarfartyg i trafik inom ett enskilt land av åtgärderna, och andra fartyg i nationell trafik är skyldiga att genomföra skyddsutvärderingar.
- b) Medlemsstaterna uppmanas att sluta avtal om förfarandena vad gäller säkerheten för regelbunden sjöfart längs fasta rutter och för de hamnanläggningar som används för denna sjöfart.
- c) I förslaget anges vilka åtgärder medlemsstaterna måste vidta vad gäller hamnar som då och då betjänar fartyg i internationell fart.
- d) I förslaget anges ett system för skyddskontroller innan fartyg (oberoende av ursprung) anländer till en hamn i gemenskapen samt ett system för skyddskontroller i hamnen.
- e) Det innehåller ett krav på att en enda nationell myndighet skall vara ansvarig för skyddet av fartyg och hamnanläggningar, samt en tidsplan för tidigarelagt genomförande av vissa av förordningens åtgärder.
- f) Bestämmelser anges rörande ett inspektionsförfarande för inspektioner för att verifiera metoderna för kontroll av genomförandet av de nationella planer som har antagits inom ramen för denna förordning.
- g) Europeiska sjösäkerhetsbyrån skall enligt förslaget biträda kommissionen när denna utför sina uppgifter.

3.2. I syfte att uppnå det övergripande sjöfartsskyddsmålet föreslår kommissionen att alla bestämmelser i kapitel XI-2 i SOLAS-konventionen och del A i ISPS-koden även skall omfatta passagerarfartyg i nationell trafik. I förslaget fastställs

också en möjlighet till undantag från skyldigheten att utföra skyddskontroller innan fartyget anlöper hamnen, för fartyg i regelbunden trafik inom en medlemsstat eller mellan två eller flera medlemsstater.

3.3. Varje medlemsstat skall anta en nationell plan för genomförandet av förordningen; först och främst skall en enda nationell myndighet inrättas senast den 1 januari 2004, och internationella sjöfartsskyddscertifikat för fartyg skall utfärdas senast den 1 juni 2004.

3.4. I förordningen föreskrivs möjligheten för medlemsstaterna att sinsemellan sluta bilaterala eller multilaterala avtal om alternativa skyddsöverenskommelser, särskilt sådana avtal som krävs för att främja regelbunden närsjöfart inom gemenskapen som bedrivs på fasta rutter med användning av tillhörande specifika hamnanläggningar.

3.5. Kommissionen föreslår att den sex månader efter det att förordningen börjat tillämpas, och i samarbete med de nationella myndigheterna och med bistånd från den europeiska sjöfartssäkerhetsbyrån, skall börja genomföra inspektioner för att verifiera metoderna för kontroll av genomförandet av de nationella planer som antagits inom ramen för denna förordning. Berörda medlemsstater skall informeras i god tid före inspektionerna. Organisationer som har ansvaret för att kontrollera hamnanläggningar, rederier och fartyg kan dock bli föremål för inspektioner utan förvarning.

## 4. Allmänna kommentarer

### 4.1. Kommentarer till meddelandet

4.1.1. Sjöfarten är till sin karaktär sårbar för angrepp. Den kännetecknas av att arbetskraften är internationell och ytterst diversifierad och att en bred uppsättning gods transporteras, utan att det alltid klart framgår vad godset består av, varifrån det kommer och vem som äger det. Just de faktorer som gör att sjöfarten har kunnat bidra till det ekonomiska välståndet gör den också ytterst sårbar för angrepp från terroristgrupper, som OECD så träffande uttrycker det <sup>(1)</sup>.

4.1.2. EESK vill ånyo framhålla <sup>(2)</sup> att när det gäller säkerhet bör alla led i transportkedjan vara involverade om man vill uppnå hållbara resultat. En säkerhetskultur bör snarast utvecklas av alla dem som är verksamma i olika delar av transportkedjan. Åtgärder som syftar till att bekämpa terrorismen bör kopplas till åtgärder som syftar till att bekämpa traditionella säkerhetsproblem (organiserad brottslighet, sjöröveri, bedrägeri, smuggling och olaglig invandring). EESK uppmanar kommissionen att skyndsamt ta itu med de traditionella säkerhetsproblemen – särskilt sjöröveri och väpnade rån

<sup>(1)</sup> OECD, *Security in Maritime Transport – Risk Factors and Economic Impact* (juli 2003).

<sup>(2)</sup> EUT C 61, 14.3.2003, s. 174.

– i kommande åtgärdsförslag, om det inte är möjligt att behandla dem redan i den föreliggande förordningen. EESK noterar att även rådet har bett kommissionen att utföra en undersökning av genomförbarheten av havsgränskontroller. Undersökningen syftar till att förbättra kontrollerna och övervakningen vid havsgränserna. Kommittén noterar också att sjöfartsskyddet är ett av de fem huvudområden på vilka det nyligen inrättade av G8-aktionsgruppen för kamp mot terrorismen kommer att koncentrera sig.

4.1.2.1. När EU utvidgas kommer Medelhavet att få en ökad roll. Dess närhet till områden där potentiella säkerhetsproblem kan uppstå gör att det finns ett tydligt behov av en Medelhavsdimension i sjöfartsskyddspolitiken. I det avtal om motorvägar till havs som fem EU-medlemsstater vid Medelhavet har slutit (5–6 juli 2003) framhölls vikten av att utveckla närsjöfartstjänster i Medelhavet vid sidan av sjöfartsskyddstjänster.

4.1.2.2. Mot bakgrund av det som sägs ovan välkomnar EESK kommissionens meddelande om ett gemensamt transportnät i EU och Medelhavsområdet<sup>(1)</sup> samt inordnandet av sjöfartsskyddet i målen för den gemensamma transportpolitiken. Kommittén instämmer i att det är av stor betydelse att partnerländerna i Medelhavsområdet bidrar till att öka den internationella säkerheten genom att lagstifta om lika höga krav och se till att de har möjlighet att effektivt kontrollera efterlevnaden. Inrättandet av ett gemensamt säkerhetsinstitut för EU och Medelhavsländerna betraktas som ett första steg i riktning mot detta mål.

4.1.3. EESK anser att handeln är en av de faktorer som är viktigast för att skapa välbefinnande i världen och vi understryker att störningar i handeln kommer att få allvarliga konsekvenser för nationella ekonomier och konsumentpriser. Därför bör man vara uppmärksam på terrorismens konsekvenser på medellång sikt. Åtgärder för att minska riskerna och de ekonomiska konsekvenserna av nya angrepp bör vara både skyddseffektiva och tillväxtvänliga. I den nyligen publicerade OECD-studien anges att kostnaderna för att genomföra skyddsåtgärder kommer att bli höga<sup>(2)</sup>, men de ekonomiska kostnaderna för att inte utnyttja alla möjligheter att minska risken för och förekomsten av terroråd skulle kunna bli ännu högre. Förhoppningen är att genomförandet av åtgärderna (enligt förslagen i punkt 4.1.1), och de positiva effekter som ökad övervakning och kontroll i hamnområden väntas ge när det gäller att minska eller undanröja traditionell brottslig verksamhet och andra skyddsproblem, på lång sikt i stor utsträckning kommer att uppväga kostnaderna för att genomföra skyddsåtgärderna. I samma OECD-studie talar man om potentiella besparingar, t.ex. i form av mindre förseningar, kortare handläggningstider, bättre kontroll över tillgångar och färre förluster på grund av stöld eller bedrägerier.

4.1.4. EESK stöder kommissionens beslut att ställa sig negativt till alla unilaterala åtgärder som inte bara kan ge skadliga effekter för den internationella handeln utan även vara ofullständiga eller strida mot säkerhetsmål som kräver globala lösningar. Med hänsyn till detta välkomnar EESK att kommissionen fått mandat från rådet att förhandla om frågor inom gemenskapens kompetens för att tillsammans med den amerikanska tullmyndigheten nå fram till en överenskommelse mellan gemenskapen och USA om utveckling av ett system för exportkontroll som tar hänsyn till behovet av säkerhet för den internationella handeln via containrar. Kommittén välkomnar också beslutet att bjuda in berörda aktörer till förberedande möten med EU:s och USA:s gemensamma arbetsgrupp om transportsäkerhet.

4.1.5. EESK välkomnar kommissionens plan att undanröja säkerhetsbristerna genom att under år 2003 lägga fram ett förslag till direktiv om kompletterande skyddsåtgärder för gemenskapens hamnar och dess avsikt att utforma beredskapsplaner.

#### 4.2. Kommentarer till förordningen

4.2.1. EESK uppmanade i sitt förberedande yttrande EU att inleda en dialog med USA och andra länder i syfte att upprätta ett globalt system som är i allas intresse. Om EU tog på sig denna ledande roll när det gäller säkerhetsfrågor skulle unionen kunna visa upp en högre internationell profil. Ett år senare är det därför glädjande att se att EU faktiskt har följt denna handlingslinje.

4.2.2. EESK noterar med tillfredsställelse att den position EU intar i beslutsprocessen i internationella forum har samordnats med EU:s egen beslutsprocess, så att eventuella inkonsekvenser mellan internationella regler och de nya gemenskapsreglerna kan undvikas. Kommittén välkomnar också kommissionens innehållsrika analys och de åtgärder som föreslås för ett harmoniserat genomförande i rätt tid av IMO:s internationella åtgärder.

4.2.3. En hårdare säkerhetskontroll när det gäller internationell handel kommer förmodligen att leda till en asymmetrisk kostnadsfördelning. Sjöfarten måste även fortsättningsvis främja internationell handel på ett så enkelt och effektivt sätt som möjligt, och för att uppnå detta måste det på fartyg och inom hamnanläggningar skapas lämpliga förutsättningar för att personalen skall kunna bemöta terroråd eller andra former av kriminella handlingar. Om säkerhetsförfarandena blir alltför stränga kan godstransporternas effektivitet komma att hämmas allvarligt, vilket skulle innebära att terroristerna har uppnått de resultat de önskade. Det är därför uppmanande att kommissionen har inlett en undersökning för att mäta konsekvenserna av ett stärkt sjöfartsskydd.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 376 slutlig.

<sup>(2)</sup> OECD, *Security in Maritime Transport – Risk Factors and Economic Impact* (juli 2003).

4.2.4. Vid fastställandet av åtgärdernas intensitetsgrad och tillämpningsområde bör man ta hänsyn till eventuella negativa effekter på personalens prestationsförmåga (trötthet, stress). 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. Den omfattning i vilken personalen skall bli föremål för säkerhetskontroller bör relateras till dess möjligheter att medverka i terroristaktiviteter och bör inte leda till omotiverad utgallring av arbetstagare. Dessutom finns en växande risk för att fartygspersonal samt hamnmyndigheter direkt eller indirekt åläggs ett kontrollansvar som vanligen faller på statsmakten. Det är orealistiskt att vänta sig att fartygsbesättningar skulle skydda sina fartyg mot sofistikerade terroristhot om inte en säkerhetskultur sprids över gränserna. Avslutningsvis får besättningarnas säkerhet och arbetsvillkor inte äventyras i samband med att de genomför sina nya säkerhetsuppgifter.

4.2.5. EESK erinrar om att säkerhetsåtgärderna inte får innebära att trafiken omdirigeras så att vissa hamnar gynnas på andra hamnars bekostnad och så att "oproportionerliga byråkratiska bördor eller kostnader uppstår eller att branschen får bära kostnader som egentligen staten skall stå för" (1). Mot denna bakgrund har EESK goda skäl att misstänka att staterna kan dra sig för att ta sitt ansvar för sina organ och hamnar. Dessutom finns berättigad oro över att säkerhetsaspekterna kommer att överskugga skyddsaspekterna och behoven av att skapa gynnsammare förutsättningar för handeln.

4.2.5.1. Att efterleva de regler som antagits av IMO och föreslagits av kommissionen kommer att leda till betydande kostnader för de flesta hamnar och enorma kostnader för de stora hamnarna (2). För att stärka säkerheten krävs kostsamma investeringar både i material (infrastruktur och utrustning) och mänskliga resurser (personal och utbildning). Vissa av de förväntade kostnaderna kan beräknas relativt noggrant, medan andra – särskilt de som rör sjöfartsskyddet på landsidan – inte är lika lätta att räkna fram. Man beräknar att säkerhetskostnaderna kommer att öka rederiernas totala årliga driftskostnader med 10 % (3). I enlighet med en nyligen publicerad OECD-studie (4) beräknas "den initiala bördan för fartygsoperatörer

att uppgå till minst 1 279 miljoner USD (1 460 miljoner EUR) och 730 miljoner USD (833 miljoner EUR) per år därefter. Det är ytterst svårt att göra en skattning av kostnaderna för hamnrelaterad säkerhet, eftersom det fortfarande är osäkert vilka effekter IMO-åtgärderna kommer att få när det gäller anställning av ny säkerhetspersonal och vilka tariffer som kommer att tillämpas". Kostnaderna för EU:s sjöfartsskydd beräknas av geografiska orsaker bli högre än USA:s – det finns helt enkelt fler hamnar inom EU. Dessutom kommer EU:s icke-federala struktur och mångfalden av berörda myndigheter att försvåra genomförandet av säkerhetsåtgärder i EU.

4.2.5.2. Även om delar av de ökade säkerhetskostnaderna läggs på konsumenterna, kommer även statsmakterna att få stå för en del kostnader i kampen mot terrorismen, eftersom terrorismen är en reaktion på staternas politik (5). USA:s regering har redan reserverat anslag till privata företag och hamnar uppgående till 105 miljoner USD (120 miljoner EUR). Förra året fördelades 93 miljoner USD (106 miljoner EUR) i liknande anslag. Om inte liknande åtgärder vidtas av EU:s regeringar kommer de europeiska hamnarna och företagen att missgynnas. Ännu viktigare är att hamnarna eventuellt kan misslyckas med att uppfylla säkerhetskriterierna och därmed diskvalificeras som säkra hamnar. Detta skulle få långtgående konsekvenser för deras konkurrenskraft. EESK uppmanar därför kommissionen att utreda orsakerna till problemet och identifiera terrorismens verkliga mål, att utforma en EU-plan för välvägd finansiering av genomförandet av de åtgärder som fartyg, besättningar och hamnar måste vidta.

4.2.5.3. Terroristattackerna den 11 september fick mycket stora försäkringsmässiga följder för sjöfarten. Utbudet av försäkringar mot terrordåd upphörde eller också blev försäkringarna alltför dyra. Följande exempel kan nämnas: Efter attacken mot tankfartyget "Limburg" (oktober 2002) tredubb-lade sjöförsäkringsgivarna försäkringspremierna för fartyg som anlöper hamnar i Yemen – premierna kunde uppgå 300 000 USD (342 390 EUR) per fartyg och 250 USD (285 EUR) per container. Försäkringar som täcker ofrånkomliga förseningar till följd av intensiva säkerhetsinsatser samt mycket sofistikerad, högteknologisk genomlysningstrustning måste beaktas. Enligt vissa beräkningar (6) förväntas kasko- och maskinförsäkring för fartyg (tankfartyg/bulkfartyg) öka med 9 %, och skydds- och ersättningsförsäkringar (*P&I insurance*) med 10 %.

(1) OECD, *De ekonomiska konsekvenserna av terrorism*, 17.2.2002, Economic Department Paper nr 34; *Transport Security and Terrorism*, Council of Ministers, 2.5.2002.

(2) En genomlysningstrustning för containrar i Rotterdams hamn kostar 14 miljoner EUR.

(3) Drewry Report, 2003.

(4) OECD, *Security in Maritime Transport – Risk Factors and Economic Impact* (juli 2003).

(5) EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 174.

(6) Drewry, *Annual Review of Ship Operating Costs*, 18 juni 2003.

## 5. Särskilda kommentarer

### 5.1. Kommentarer till förordningen

5.1.1. Det automatiska identifieringssystemet (AIS) som skall finnas på fartygen kan bidra till säkerheten endast om signalerna kan tas emot i land, analyseras och leda till att åtgärder vidtas. Medlemsstaterna måste senast den 1 juli 2004 uppfylla kraven i artikel 9 i rådets direktiv 2002/59/EG av den 27 juni 2002 om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen. EESK välkomnar dessutom kommissionens avsikt att stödja teknisk forskning om och främjande av satellitnavigeringstillämpningar (Galileo och GPS) som gör det möjligt att förbättra inte endast sjöfartsskyddet utan även sjösäkerheten, navigeringen och förvaltningen på detta område. EESK föreslog i sitt förberedande yttrande att genomförandet av Galileo-systemet skulle tidigareläggas som ett sätt att lättare uppnå ökad säkerhet.

### 5.1.2. Artikel 3 (Gemensamma åtgärder och tillämpningsområde)

5.1.2.1. EESK håller med om att det vore onödigt att vidta en så radikal åtgärd som att fullt ut tillämpa den frivilliga del B i ISPS-koden och stöder generellt förslaget att göra vissa av dess bestämmelser obligatoriska. Utvidgningen av IMO-åtgärdernas räckvidd till att omfatta även nationell sjöfart måste klargöras. Det sägs ingenting om storleken på fartyg som tillhör klass A och inte heller någonting om storleken på andra passagerarfartygsklasser vilka nämns i punkt 2 andra stycket (förmodligen avses alla fartyg som används vid resor av något slag, även korta färjeöverfarter).

5.1.2.2. 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. EESK välkomnar att punkt 4.18 i del B av ISPS-koden förs in i förteckningen över obligatoriska bestämmelser. Om fartygsskyddet inte skall äventyras måste dock kravet på utfärdande av lämpliga identitetshandlingar utvidgas till att omfatta inte bara regeringstjänstemän utan också andra personer som är sysselsatta med hanteringen av fartyg i hamn.

5.1.2.3. EESK noterar med tillfredsställelse att förslaget inte inkräktar på villkoren i ILO:s konvention 108 från 1958. Därför kan sjömän även fortsättningsvis undantas från de normala visumkraven i samband med permission i land eller då de anländer till eller lämnar sitt fartyg. I detta sammanhang välkomnar kommittén det framgångsrika arbetet inom Internationella arbetsorganisationen (3–19 juni 2003) som har haft som mål att förbättra sjöfartsskyddsbestämmelserna för iden-

tifiering av sjöfolk. EESK uppmanar också kommissionen att vidta de åtgärder som krävs för att medlemsstaterna i god tid skall kunna uppfylla konventionen om identitetshandlingar för sjömän och att avskaffa alla omotiverade visumkrav eller liknande föranstaltningar som skulle medföra visumkostnader för sjöfolk. Dessutom borde den nya konventionens förenlighet med Schengen-avtalets åtaganden undersökas.

### 5.1.3. Artikel 5 (Fart inom gemenskapen och nationell fart)

5.1.3.1. EESK ställer sig reservationslöst bakom kommissionens förslag att medlemsstaterna sinsemellan, var och en för sitt vidkommande, skall få ingå sådana bilaterala eller multilaterala avtal som avses i IMO-åtgärderna och i synnerhet om de är nödvändiga för främjandet av närjsjöfart inom gemenskapen. EESK håller med om att berörda medlemsstater skall anmäla utkastet till avtal till kommissionen och uppmanar kommissionen att göra en översyn av det förfarande som föreslås, så att genomförandet av avtalen kan godkännas utan onödig fördröjning.

### 5.1.4. Artikel 7 (Skydds kontroll innan ett fartyg anlöper en gemenskapshamn)

5.1.4.1. Medlemsstaterna bör uppmuntras att främja principen om ett enda kontrollställe, där fartygets befälhavare eller dennes ombud ges möjlighet att tillhandahålla den information som krävs.

### 5.1.5. Artikel 10 (Genomförande och kontroll av efterlevnaden)

5.1.5.1. EESK anser att tidsfristen för genomförande av IMO-åtgärderna, 1 juli 2004, redan den är mycket snäv och svår att uppfylla, särskilt när det gäller kraven på landsidan. Med tanke på det stora antalet hamnar och det ännu större antalet fartyg som skall bedömas och certifieras senast ovanstående datum, och mot bakgrund av att alla förberedelser måste slutföras, är det kanske inte välbetänkt att tidigarelägga genomförandet när det gäller utnämning av sjöfartsskyddsansvariga på fartyg, i hamnar och i rederier (senast den 1 mars 2004), antagande av skyddsplaner för fartyg och hamnanläggningar (senast den 1 maj 2004) och utfärdande av internationella sjöfartsskyddscertifikat för fartyg (senast den 1 juni 2004). EESK ger dock sitt fulla stöd till att det i god tid inrättas en enda nationell myndighet med ansvar för sjöfartsskyddet på fartyg och i hamnanläggningar senast den 1 januari 2004.

## 6. Slutsatser

6.1. EESK ser positivt på att man insett att gemenskapen måste vidta omfattande och enhetliga åtgärder för att förbättra sjöfartsskyddet. Kommittén stöder föresatsen att utforma beredningsplaner och vidta åtgärder som borgar för att man vid behov kan reagera effektivt.

6.2. EESK välkomnar kommissionens målmedvetenhet när det gäller att motarbeta alla unilaterala åtgärder som kan komma att påverka den internationella handeln. Kommittén ser också positivt på kommissionens strävan att uppnå ett avtal mellan EU och den amerikanska tullmyndigheten som baseras på de principer om ömsesidighet och icke-diskriminering som gäller för all handel mellan gemenskapen och USA.

6.3. Kommissionens plan att på sikt lägga fram ett lagförslag om kompletterande skyddsåtgärder för gemenskapens hamnar ges fullt stöd. EESK understryker specifikt behovet av att ge sjösäkerhetspolitiken en Medelhavsdimension som blir viktig i samband med EU:s utvidning.

6.4. EESK lyckönskar kommissionen till den innehållsrika analysen och till de åtgärder som föreslås för ett harmoniserat genomförande i rätt tid av IMO:s internationella åtgärder. Ett effektivt genomförande av IMO-åtgärderna utgör en enorm uppgift, särskilt i små hamnar, och innebär att de berörda parterna måste utföra ett intensivt förberedelsearbete och vidta åtgärder i god tid. Med tanke på det stora antalet hamnar och fartyg som skall bedömas före den 1 juli 2004 är det kanske inte välbetänkt att inom EU:s ramar tidigarelägga IMO:s datum för genomförande.

6.5. EESK anser att man bör vara uppmärksam på terrorismens konsekvenser på medellång sikt. Åtgärder för att minska riskerna och de ekonomiska konsekvenserna av nya angrepp bör vara både skyddseffektiva och tillväxtvänliga. I linje med de måttstockar som EESK föreslog i sitt förberedande yttrande (2002) vidhåller kommittén att genomförandet av de föreslagna åtgärderna måste vara tydligt, enhetligt och proportionerligt mot hotbilden, samt praktiskt.

6.5.1. EESK anser att det finns problem med de ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna åtgärderna och med de ökade försäkringskostnaderna i kristider. Kommittén hoppas att man genom att vidta dessa angelägna säkerhets- och kontrollåtgär-

der kommer att kunna mildra den bristande jämvikten mellan å ena sidan kostnader och å andra sidan den förväntade höjningen av säkerhetsnivån och minskningen av annan illegal verksamhet i hamnarna.

6.5.2. EESK vill varna för de enorma ekonomiska konsekvenser som genomförandet av IMO:s nya säkerhetsåtgärder kommer att leda till. Även om delar av dessa kostnader läggs på konsumenterna, är det en rättvisefråga att också statsmakterna bär en del av kostnaderna, eftersom terrorismen är en reaktion på staternas politik. Kommittén uppmanar därför kommissionen att anta en EU-plan för finansiering av vissa av dessa kostnader. För att uppnå detta uppmanar EESK kommissionen att göra en övergripande konsekvensanalys av de ekonomiska följderna av de utvidgade sjöfartsskyddsåtgärderna.

6.6. EESK stöder generellt förslaget att göra vissa av bestämmelserna i den frivilliga del B i IMO:s ISPS-kod obligatoriska. Utvidgningen av IMO-åtgärdernas räckvidd till att omfatta även nationell sjöfart måste emellertid klargöras, eftersom de kan avse alla fartyg som används vid resor av något slag, även korta färjeöverfarter

6.7. Vid fastställandet av åtgärdernas intensitetsgrad och tillämpningsområde bör man ta hänsyn till eventuella negativa effekter på personalens prestationsförmåga (trötthet, stress). Fartygsbesättningar och hamnarbetare får inte påverkas oskäligt av genomförandet av säkerhetsåtgärderna, t.ex. genom omotiverad utgallring av arbetstagare efter det att personalen genomgått säkerhetskontroller. Dessutom bör sjöfolk inte ges sådant kontrollansvar som vanligen faller på statsmakten.

6.8. EESK uppmanar kommissionen att vidta de åtgärder som krävs för att i god tid genomföra resultaten av det framgångsrika arbete inom Internationella arbetsorganisationen som har haft som mål att förbättra sjöfartsskyddsbestämmelserna för identifiering av sjöfolk (ILO:s konvention 185, som innebär ändring av konvention 108).

6.9. EESK vidhåller att en säkerhetskultur snarast bör utvecklas av alla dem som är verksamma i olika delar av transportkedjan. EESK är emellertid fast övertygad om att EU på medellång och lång sikt måste 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 eller förhindrar den utan som också beaktar orsakerna till den.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Energinät EU-Medelhavsområdet"

(2004/C 32/05)

Genom ett brev från Loyola de Palacio av den 27 mars 2003 gav kommissionen Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i uppdrag att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget utarbeta ett förberedande yttrande om "Energinät EU-Medelhavsområdet".

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationsområdet, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 oktober 2003. Föredragande var Bernardo Hernández Bataller.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 120 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Bakgrund

1.1. EU-Medelhavskonferensen i Barcelona i november 1995 var en milstolpe i förbindelserna mellan Europeiska unionen och dess partnerländer i Medelhavsområdet, eftersom man beslöt att skapa ett ekonomiskt och socialt område med gemensamt välstånd. För att detta mål skulle kunna uppnås inom ramen för Barcelonastrategin utformades både ett system för politiska möten och ett system för initiativ till kontakter mellan det civila samhället och de ekonomiska aktörerna<sup>(1)</sup>. Slutligen inrättades gemenskapsprogrammet MEDA, som fick stora anslag.

1.2. Redan från början i denna process stod det klart vilken betydelse ett intensivare samarbete inom energisektorn skulle kunna få för samtliga Medelhavsländer och även för EU. För det första är ett tillräckligt utbud av olika energislag till konkurrenskraftiga priser en grundförutsättning för ekonomisk utveckling. För det andra har flera länder i södra Medelhavsområdet omfattande energireserver, framför allt i form av kolväten, vars utveckling, exploatering och transport till slutmarknaderna tar stora resurser i anspråk och i vissa fall kräver stabilitet på de egna konsumentmarknaderna. Slutligen innebär den hållbara utvecklingens globala dimension att energiresurserna måste utnyttjas och användas med största möjliga respekt för miljön.

1.3. Detta har lett till olika initiativ. Det första var att energisektorn under Maltakonferensen 1997 definierades som en av de sex viktigaste prioriteringarna. Det andra var inrättandet 1997 av Europa-Medelhavsforumet för energi, som består av höga representanter från 27 länder i EU och Medelhavsområdet. Det tredje var inrättandet av Medelhavsområdets energi-

observatorium, ett organ för diskussioner och undersökningar om denna regions situation och framtidsutsikter på energiområdet. Det senaste var skapandet av låneinrättningen för investeringar och partnerskap mellan EU och Medelhavsområdet (FEMIP), som omfattar flera sektorer och förvaltas av Europeiska investeringsbanken (EIB). EU:s italienska ordförandeskap har visat intresse för att öka dessa anslag och med tiden omvandla låneinrättningen till en investeringsbank för EU och Medelhavsområdet.

1.4. Samtidigt har det hållits åtskilliga möten av politisk karaktär. Det senaste – som hade mycket stor betydelse – var EU-Medelhavskonferensen med energiministrarna i Aten i maj i år. Både Medelhavsområdets energiobservatorium och andra organ, t.ex. europeiska forumet för förnybara energikällor (EUFORES) och forumet för ekonomiska institut i EU och Medelhavsområdet (FEMISE) har hållit såväl möten av teknisk art som möten med företag och även gjort en stort arbete med studier och analyser av situationen och de nuvarande utmaningarna.

1.5. De senaste insatserna på området är dels grönboken "Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning" från oktober 2000 och kommissionens meddelande av den 13 maj 2003 om utvecklingen av en energipolitik för den utvidgade Europeiska unionen, dess grannländer och partnerländer, dels att man i juli 2003 införlivade projekten för nord-sydliga förbindelser i Medelhavsområdet i den reviderade förteckningen över de prioriterade projekten i de transeuropeiska energinätten (TEN).

1.6. Mot denna bakgrund anser EESK att det finns tillräckligt starka politiska och tekniska inslag för att stärka partnerskapet på energiområdet, och utvecklingen av sammankopplade energinät är en viktig del i detta partnerskap.

(1) På uppdrag av Barcelonakonferensen skall EESK stå för samordningen av de initiativ som de ekonomiska och sociala råden i denna region tar i anknypning till den heltäckande EU-Medelhavsstrategin.



## 2. Prioriteringarna för 2003–2006

2.1. De prioriteringar som energiministrarna antog i maj i år, på grundval av rekommendationerna från Europa-Medelhavsforumet om energi, kan delas in i följande tre områden:

- Konkreta energipolitiska åtgärder på regional nivå och utveckling av infrastrukturprojekt av gemensamt intresse.
- Inrättande av mekanismer som gör det lättare att finansiera projekt av gemensamt intresse och främja industriellt samarbete på dessa områden.
- Utveckling av instrument för logistiskt stöd till Europa-Medelhavsforumet om energi.

Dessa områden kommer att vara de viktigaste punkterna på dagordningen för nästa Euromed-konferens om energiinfrastruktur i december 2003, som hålls inom ramen för EU:s italienska ordförandeskap.

Inom dessa tre områden finns i sin tur sex stora frågor, med totalt 24 prioriterade åtgärder och ett stort antal konkreta projekt rörande energiinfrastruktur (9 för naturgassektorn och 12 för elsektorn). Inom det första området finns två typer av åtgärder: När det gäller infrastruktur talar man om behovet av att bygga upp en helt integrerad och sammanlänkad el- och naturgasmarknad för Europa och Medelhavsområdet. Åtgärderna inom EU:s och Medelhavsområdets energipolitik måste omfatta utvecklingen av en harmoniserad rättslig ram som bland annat innehåller avgiftsaspekter och tekniska aspekter på handeln, och innebära att man minskar eller eventuellt avskaffar de skattesubventioner som gör det svårt att främja ett rationellt energiutnyttjande, stärka den förnybara energin och öka försörjningstryggheten för sjötransport av kolvåten.

2.2. På det andra området, som rör finansieringen av projekt, betonas låneinrättningen FEMIP, som bör utnyttjas i väntan på nya regionala finansieringsinstrument med medverkan av EIB och andra multilaterala kreditorgan såsom Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna, och det talas om en eventuell utveckling av lagstiftningen som medför större garantier för potentiella investerare. Det industriella samarbetet gäller processerna för tekniköverföring och undanröjandet av rättsliga hinder för samriskföretag ("joint-ventures") mellan företag från olika länder i regionen.

2.3. Det tredje området omfattar den finansiering som krävs för att de arbetsgrupper som inrättats av forumet skall fullgöra sina uppgifter (för deras sammanträden engageras ett hundratal sakkunniga) och för de studier som behövs (totalt 11 stycken, varav 7 av regional och 4 av nationell karaktär).

Många av studierna har påbörjats, men kan inte slutföras förrän målen har definierats tydligt. Det belopp som behövs uppgår till 49 miljoner EUR.

## 3. De nuvarande utmaningarna

3.1. Denna detaljerade beskrivning av prioriteringarna får inte innebära att vi glömmer bort de utmaningar som energisamarbetet mellan EU och Medelhavsområdet innebär. De kan sammanfattas i följande punkter:

3.2. För det första måste man göra klart hur stor EU:s och hela Medelhavsområdets försörjningstrygghet på energiområdet verkligen är och på vilket sätt samarbetet och utvecklingen av de sammankopplade energinäten kan bidra till att den ökar.

3.3. Den andra utmaningen består i att reda ut vilken roll de offentliga myndigheternas och de privata aktörernas initiativ skall ha i utvecklingen av samarbetet, och hur man i olika länder och regioner ser på detta samarbete, både när det gäller finansieringsproblem och utvecklingen av lagstiftningsramar och regelverk.

3.4. En tredje utmaning är att precisera finansieringsbehoven, göra klart vilka offentliga medel som är tillgängliga (framför allt via Meda, FEMIP, EIB, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna), söka nya modeller som gör det möjligt att minska de icke-kommersiella riskerna och samtidigt kartlägga den privata sidans intresse och förmåga att åta sig dessa projekt.

3.5. En fjärde utmaning är hur man skall komplettera nord-syd-initiativen (som är av särskilt intresse för Europeiska unionen och de länder som exporterar energi) med projekt som införlivar denna dimension i syd-syd-initiativen, på ett sådant sätt att ett verkligt partnerskap utvecklas i Euromedområdet och dess olika regioner.

3.6. Den femte utmaningen är utvecklingen av en verkligt hållbar energipolitik som betonar rationellt energiutnyttjande och främjande av förnybar energi samtidigt som den minskar de olika energislagens miljöpåverkan. Inom denna politik bör man ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om rationellt utnyttjande av vattenresurserna, eftersom den kraftigt ökande efterfrågan på vatten till jordbruket och hushållen kommer att kräva enorma mängder energi för avsaltning i hela Medelhavsområdet.

3.7. För det sjätte måste lagstiftningsramarna och regelverken harmoniseras och de lagstiftare och tjänstemän som skall genomföra detta måste förberedas på lämpligt sätt.

3.8. För det sjunde behöver EU och resten av Medelhavsområdet utarbeta en gemensam ståndpunkt för olika internationella forum, t.ex. konferensen om klimatförändringar (UNFCCC), den koalition för förnybar energi (*Coalition of the Willing*) som bildades vid Johannesburgtoppmötet eller Internationella sjöfartsorganisationen (IMO).

3.9. Den sista utmaningen, som utan tvivel är både svårast och viktigast, är hur man på lämpligt sätt skall rangordna de prioriteringar som tidigare nämnts och utmaningarna ovan, så att de mål och projekt som redan är fastställda kan förverkligas på ett progressivt och strukturerat sätt.

#### 4. Försörjningstryggheten på energiområdet som begrepp och dimension

4.1. Redan i sitt yttrande om grönboken från maj 2001 pekade EESK på en viktig faktor i denna debatt: nämligen att man måste förstå hur viktigt det är att skilja på begreppen beroende och risk, även om EU:s externa beroende på energiområdet obönhörligen kommer att öka i framtiden.

4.2. Denna åsikt tog kommissionen fasta på i ett dokument från december 2001 där bidragen i diskussionen om grönboken sammanfattas, och den togs även upp av andra som deltog i debatten. I kommissionsdokumentet finner man vissa nya begrepp som är knutna till den nya definitionen av försörjningstrygghet på energiområdet. De kan sammanfattas enligt följande:

- Ett större externt beroende behöver inte automatiskt innebära större risker i fråga om försörjningstryggheten.
- En viktig förutsättning för att försörjningstryggheten i EU skall kunna förbättras är att utnyttjandet av energiresurserna sker på ett lämpligt sätt i hela världen. Detta betyder i enlighet med åtagandena från Kyoto att man i hela världen måste prioritera konkreta åtgärder för att använda energi på ett rationellt sätt, och denna rationella användning måste bli en viktig faktor i all ekonomisk och social utveckling.
- Det nödvändiga internationella energisamarbete som vårt resonemang leder till har tre komponenter: tekniköverföring för både utnyttjande av inhemska resurser – fossila bränslen och förnybar energi – och ökning av den rationella energianvändningen; främjande av de investeringsflöden som möjliggör utnyttjande av nya resurser samtidigt som de garanterar att investerarna får tillbaka och förräntar sitt kapital; samt lämpliga villkor som gör att överföring (transitering) av energiprodukter får positiva effekter både i producentländerna, konsumentländerna och transitländerna.
- Detta innebär att EU låter energisektorn bli en av de viktigaste beståndsdelarna i de yttre förbindelserna, genom att dialogen mellan producenter och konsument

stärks på internationell nivå och får en framskjuten plats i de bilaterala förbindelserna med Medelhavsområdet och Ryssland, för att bara nämna två exempel.

- Lika väl som miljöskatt i vissa fall anses godtagbar kan det bli bred uppslutning bakom en energiskatt för att öka försörjningstryggheten, särskilt om den samtidigt medför bättre miljöskydd.

4.3. Även om en stabil och regelbunden energiförsörjning är mycket viktig för EU, får man inte glömma att den är en del i ett högre mål, nämligen att skapa ett område med gemensamt välstånd som garanterar framtida stabilitet i hela Medelhavsområdet. Därför är det nödvändigt att öka energisamarbetet syd-syd i Medelhavsområdet, och även samarbetet på lokal nivå inom detta. Det är en avgörande faktor för att uppnå regional stabilitet och främja en harmonisk utveckling i dessa samhällen.

#### 5. De offentliga myndigheternas och de privata initiativens roll

5.1. Eftersom det krävs enorma belopp är det nödvändigt att privata aktörer står för huvudparten av investeringarna, som särskilt i länderna i södra och östra Medelhavsområdet måste kompletteras med en aktiv medverkan från dessa länders offentliga energibolag.

5.2. Man får dock inte bortse från att de offentliga myndigheterna i EU och Medelhavsländerna utanför EU har en viktig roll att spela. De bör koncentrera sig på följande aspekter:

- Skapa gynnsamma villkor för en politisk och social dialog. Syftet är att minimera det som på finansspråk kallas landrisk och de därmed sammanhängande höga finansieringskostnaderna, och att garantera medborgarna i södra och östra Medelhavsområdet säkerhet i framtiden i form av effektiva tjänster.
- Delta i finansieringen av genomförbarhetsstudier som gäller infrastruktur eller konkreta projekt av gemensamt intresse, det vill säga projekt som är gynnsamma för EU och minst ett tredje land i Medelhavsområdet.
- Delta i finansiering på särskilda villkor av högprioriterade infrastrukturprojekt som utan denna medfinansiering inte skulle vara tillräckligt intressanta för privata aktörer.
- Utveckla de lagstiftningsramar och regelverk som gör det möjligt att underlätta gemensamma projekt, antingen det gäller utnyttjande av energiprodukter, gemensam infrastruktur eller överföring (transitering) genom tredje land av dessa produkter.

## 6. Finansiering av energisektorn och dess infrastruktur i EU och medelhavsområdet

6.1. I flera studier har man försökt beräkna hur stora investeringar som krävs för syd-nord- och syd-syd-förbindelserna. När det gäller de syd-nordliga förbindelserna behöver man fördubbla EU:s gasförsörjning via tre olika punkter, stärka sammanlänkningsnätet och bygga oljeledningar för transport av råolja. När det gäller syd-syd-dimensionen handlar det om att skapa så kallade Medelhavsringar för gas och elektricitet (den sistnämnda typen ger omedelbart klara kollektiva fördelar eftersom den bidrar till förvaltningen av systemen och ger färre avbrott i leveranserna). Ett problem är dock att ringen inte kan slutas om inte Libyen ansluter sig. Det finns planer på att skapa en integrerad subregional elmarknad i Nordafrika, planer som ratificerades på politisk nivå vid energiministrarnas senaste möte i Aten i maj 2003.

6.2. I studier från olika organisationer (FEMISE och Medelhavsområdets energiobservatorium) anges 200 miljarder EUR som det investeringsbelopp som krävs för infrastruktur och utveckling av produktionssektorn under de närmaste tio åren, varav 110 miljarder EUR till elsektorn (70 miljarder till produktion och resten till transport och distribution). Dessa siffror motsvarar i allmänhet uppskattningarna för år 2000, varför de verkliga beloppen kan vara något högre. Det är även viktigt att påpeka att endast två länder (Turkiet och Algeriet) står för 50 % av dessa investeringar. Det har inte varit möjligt att klargöra hur stor del av investeringarna som kommer från Medelhavsområdets elnät av gemensamt intresse.

6.3. Mot bakgrund av detta är det nödvändigt att agera konstruktivt. Enligt FEMISE uppgick de utländska direktinvesteringarna under 1990-talet i dessa länder till 15 miljarder EUR om året för samtliga näringsgrenar, jämnt fördelade mellan offentliga investeringar (multilaterala institutioner och samarbets- och utvecklingsprogram) och privata investeringar. Genom den nya låneinrättningen FEMIP hoppas EIB kunna öka sin investeringskapacitet för Medelhavsområdet från 1,4 miljarder EUR till 2 miljarder EUR per år. Det är därför nödvändigt att privata aktörer tar ansvar för att fullborda denna spektakulära investeringsinsats. Nya idéer, t.ex. det färiska riskkapitalinitiativet Averroes med ett anslag på 26 miljarder EUR, är ett steg i rätt riktning men räcker inte långt.

6.4. En fråga som enligt EESK:s uppfattning inte har blivit tillräckligt genomlyst är huruvida de stora sammankopplade infrastrukturerna som delvis finansierats med gemenskapsmedel bör bli föremål för öppen konkurrens. För närvarande styrs de genom principen att ägaren har företräde och "först till kvarn får först mala" när det gäller utnyttjande av eventuell överskotts kapacitet. Det är viktigt att göra en juridisk analys av denna fråga, eftersom det kan röra sig om en snedvridande faktor i de privata aktörernas medverkan i uppbyggnaden av stora nord-sydliga förbindelser.

6.5. Aktuella uppgifter tyder på att de privata investeringarna inom Medelhavsländernas energisektor har ökat avsevärt. Det förekommer viktiga privata initiativ i länder som Turkiet, Algeriet och Egypten, även om projekten i de två sistnämnda länderna är särskilt inriktade på export av energiprodukter. Projekten är visserligen omfattande och gynnar både investerarna och mottagarländerna, men det är ändå fråga om punktinsatser som inte är knutna till varandra och inte ingår i partnerskapsstrategin.

6.6. Därför är det nödvändigt att vidta nya åtgärder enligt följande riktlinjer:

- Främja avtal om ömsesidigt skydd av investeringar, på grundval av de bilaterala avtalen mellan EU och Medelhavsländerna.
- Tydligt definiera kriterierna för användande av infrastruktur som delvis finansieras med offentliga subventioner.
- Förbättra Medelhavsländernas interna lagstiftning för att öka utlandsinvesteringarna i energisektorn när detta är ekonomiskt och socialt möjligt. Det gäller i fråga om export, men det handlar även om att tillgodose de interna försörjningsbehoven hos befolkningen och i näringslivet.
- Utveckla nya finansiella tjänster som är anpassade till förhållandena i Medelhavsländerna, i enlighet med beslutet från ministerkonferensen i Aten och med stöd från EIB, Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna och privata banker.
- Öka de enskilda ländernas och gemenskapens offentliga finansiering av energiprojekt av gemensamt intresse och med ett högt strategiskt och socialt värde. En förutsättning är att projekten alltid skall vara miljövänliga.
- Främja industriellt samarbete inom energisektorn genom att låta det omfatta inte bara avtal mellan stora företag och mellan dessa företag och regeringar, utan även tillverkning och underhåll av utrustning, och genom att skapa en lokal produktionsstruktur.

## 7. Dimensionerna nord-syd och syd-syd

7.1. Infrastrukturerna som förbinder nord och syd är värdefulla såväl för energiexporterande länder som för transitländer (som tar ut avgifter för utnyttjande av infrastrukturen och som får fler arbetstillfällen och ökad välfärd under utbyggnadsfasen), men i synnerhet för Europeiska unionen.

7.2. Många av dessa förbindelser (naturgas, olja och el) bygger dock på att exporten uteslutande går till EU, vilket innebär att exportländerna inte bara måste avstå från export till andra länder (kanske just i södra Medelhavsområdet) utan också att EU-exporten har företräde framför den egna befolkningens förbrukning, som ökar kraftigt på grund av befolkningsexplosionen och den ekonomiska tillväxten.

7.3. Det är därför nödvändigt att samtidigt skapa syd-syd-förbindelser för att öka den gemensamma säkerheten i regionen, öka samverkan mellan deras ekonomier och skapa en kollektiv känsla av partnerskap mellan dessa länder och EU.

7.4. Samtidigt kan några av dessa infrastrukturer utnyttjas dubbelt om det krävs att transporten i den nord-sydliga förbindelsen går via transitländer utanför EU. Det ökar den fysiska och tekniska säkerheten i EU:s energiförsörjning eftersom de finns flera alternativa rutter vid kortvariga eller långvariga kriser. Denna lösning skulle kunna vara ett alternativ till kommissionens förslag att man skall öka lagringskapaciteten inom EU. Förslaget har också bemötts med omfattande reservationer.

## 8. En hållbar energipolitik

8.1. Ovannämnda resonemang innebär följande:

- Energiförbrukningen i länderna i södra Medelhavsområdet kan komma att öka exponentiellt om de nuvarande tendenserna fortsätter och man inte gör en kraftfull insats för att uppnå en rationell energianvändning. Denna insats för rationell energianvändning bör samtidigt göras i EU.
- Investeringsbehoven i energisektorn är mycket stora och kan bara tillgodoses med medverkan av både offentlig och privat sektor. De privata aktörerna deltar dock bara om det skapas säkra förhållanden och om de har möjlighet att få avkastning på sina investeringar.
- Det finns inom energisektorn ett uppenbart behov av ny lagstiftning och nya regelverk som kan möjliggöra en hållbar ekonomisk utveckling, generera intäkter från energiexport och främja en rationell energianvändning.

8.2. Den organisationsmodell som används inom EU:s energisektor är värd att ha som mönster, dock under förutsättning att man inser följande:

- EU:s energimodell har under flera årtionden utvecklats från en modell präglad av huvudsakligen offentligt ägande

och strikt statlig kontroll till en öppen marknadsmodell med reglerad konkurrens.

- Situationen i södra Medelhavsområdet skiftar från land till land. Om man inför EU:s nuvarande modell som långsiktigt mål medger detta många olika strategier som inte nödvändigtvis innebär att man på kort sikt och på papperet skapar en inre energimarknad i EU och Medelhavsområdet.
- Parallellt med avregleringen av energisektorn måste man slå vakt om sektorns allmännyttiga funktioner. EESK noterar att inget officiellt dokument ännu har uppmärksammat denna aspekt i samband med samarbetet mellan EU och Medelhavsområdet. Att bortse från denna aspekt leder ofrånkomligen till starkt motstånd bland befolkningarna och till att processen kan stanna upp.

8.3. Denna försiktiga, gradvisa utveckling och den sociala dimension som kommittén betraktar som nödvändig får dock inte leda till att man bortser från andra aspekter som måste lyftas fram för att uppnå samförstånd om energipolitikens inriktning i EU och Medelhavsområdet. Det gäller följande aspekter:

- Man måste sträva efter solidaritet inom energisektorn och stärka det bilaterala och regionala samarbetet eftersom den nationella dimensionen är begränsad i denna sektor.
- Man måste utforma energiåtgärder som framför allt kan främja en rationell energianvändning och som i största möjliga utsträckning bygger på förnybara energikällor. Åtgärderna bör också omfatta det samband mellan vatten och energi som i större eller mindre utsträckning präglar alla Medelhavsländer.
- Det behövs skattepolitiska åtgärder som är linje med dessa mål och som upphäver onödiga subventioner, även av social karaktär, som är ohållbara på längre sikt och som begränsar energiförbrukning utan större socialt och kollektivt mervärde.
- Miljöskydd måste integreras i alla energiprojekt, och samma miljökriterier måste gälla som i EU framför allt för de projekt som EU betraktar som prioriterade, däribland de transeuropeiska energinäten.

## 9. Harmonisering av lagstiftning och regelverk

9.1. EESK har redan påpekat i föregående punkt att denna harmonisering inte skall betraktas som ett mål i sig utan som ett medel för att uppnå ett verkligt partnerskap mellan EU och Medelhavsländerna inom energisektorn.

9.2. EESK anser således att harmoniseringen av lagstiftning och regelverk måste börja med de aspekter som kan främja en hållbar energipolitik. Man bör följaktligen inte ha som omedelbart mål att i Medelhavsområdet skapa en energimarknad som bygger på EU:s modell. Först och främst måste man införa lagstiftning som är anpassad till den nationella situationen och som avspeglar energisektorns starka tillväxt, den kraftiga befolkningsökningen och de ökande förväntningarna. Dessa länder får därmed också möjlighet att exportera sitt energiöverskott till EU.

9.3. Det regelverk som tillämpades av EU mellan 1950 och 1990 utvecklades under en period av stark tillväxt inom energisektorn. Det byggde på att de offentliga myndigheterna ansvarade för geografiskt avgränsade koncessioner och kontroll, och måste med nödvändighet öppnas för privata initiativ och investeringar. Erfarenheter från andra delar av världen, t.ex. Sydamerika mellan 1970 och 1990, visar att en uteslutande offentligägd energisektor inte i sig garanterar att energitillgången motsvarar en ökande efterfrågan. Tvärtom bidrar det till att landet i fråga drar till sig internationellt kapital som garanteras av mottagarlandet och som därmed inte investeras i andra sektorer som inte kan ge samma garantier.

9.4. Regelverket bör däremot slå vakt om energisektorns allmännyttiga funktion i dessa länder och bygga på erfarenheterna i EU. Att öppna energimarknaden helt eller delvis utan att ta hänsyn till skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, särskilt att erbjuda samhällsomfattande tjänster, vore att inbjuda till socialt missnöje, och modellen skulle inte överleva mer än några få år.

9.5. Samtidigt måste man försöka skydda de utländska investeringarna för att minska de politiska riskerna samt kostnaderna för de nya energianläggningarna och för energin. Detta skulle inte bara gynna allmänheten genom lägre energipriser utan också stimulera utvecklingen av andra nya ekonomiska sektorer. På det här området är det inte bara möjligt utan också önskvärt att införa en harmoniserad investeringslagstiftning som förhindrar sådan konkurrens som inte bygger på rent tekniska och ekonomiska faktorer.

9.6. Man skulle på samma sätt kunna harmonisera gällande skattelagstiftning för att uppmuntra eller motverka vissa

energikällor och viss energianvändning. En gemensam energimodell skulle kunna syfta till att harmonisera skattebasen och skatterutinerna, men ändå ge varje land friheten att fastställa de enskilda skattesatserna inom varje kategori. På sätt skulle man också undvika skattekonkurrens, som inte är önskvärt på längre sikt.

9.7. Slutligen måste man garantera att lagstiftningen och regelverken är överblickbara och stabila. Man bör i detta sammanhang utnyttja Meda-programmet för att genom specialinsatser utbilda de personer som skall utforma och därefter tillämpa lagstiftningen. Varje enskilt land kan utifrån sina egna särskilda behov lära av de omfattande erfarenheter som finns i EU:s medlemsstater. Särskilt viktigt i detta sammanhang är utbildningsinsatser och partnersamverkanprojekt som utvecklas av EU:s institutioner, arbetsmarknadens parter och de nationella myndigheterna.

## 10. En gemensam ståndpunkt i internationella sammanhang

10.1. Den senaste händelseutvecklingen i världen visar att EU och länderna i södra Medelhavsområdet måste samarbeta aktivt och verka för en värld som bygger på flera maktcentrum, samförstånd och folkrätten.

10.2. Energifrågan är ett globalt problem som gör det nödvändigt att jämka samman de olika ståndpunkterna i internationella forum: Varje importland behöver ett exportland; när ett land minskar sin energiförbrukning ökar ett annat sin, och transporten från eller till ett visst land går ofta via ett annat lands territorium.

10.3. En hållbar energipolitik som bygger på rationell energianvändning och ökad användning av förnybara energikällor kan bidra till att motverka klimatförändringar. Genom att man bygger ut nya och säkrare infrastrukturer minimeras inverkan av andra transportslag som är mycket osäkrare eller skadliga för miljön. Med utvecklingen av förnybara energikällor och en effektiv energianvändning kan vi inte bara sprida välbefindandet utan också förhindra migrationsströmmar.

10.4. Det är därför möjligt att

— i största möjliga utsträckning involvera Medelhavsländerna i de mekanismer för en ren utveckling som infördes genom Kyotoprotokollet,

- komma fram till gemensamma ståndpunkter inom Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) som innebär att det i Medelhavet endast får användas fartyg som uppfyller säkerhetskraven och som kontrolleras på samma sätt i alla hamnar i området,
- främja användningen av förnybara energikällor genom att överföra tekniska kunskaper och utveckla industri- verksamhet på lokal nivå; Marrakesh-förklaringen bör leda till att alla Medelhavsländer ansluter sig till den koalition för förnybar energi (*Coalition of the Willing*) som bildades vid Johannesburgtoppmötet.

## 11. Realistiska prioriteringar för energisamarbetet

11.1. Som EESK påpekar i punkt 2.1 är sex mål och totalt 24 prioriterade åtgärder för energisektorn en ambitiös målsättning, och kommittén rekommenderar därför starkt att man gör ytterligare en prioritering bland dessa. I detta sammanhang bör man utgå från följande kriterier:

11.2. Kriterier för att fastställa prioriteringarna i energisamarbetet:

- Den föreslagna åtgärdens oberoende: Kan den föreslagna åtgärden genomföras isolerat eller kräver den att man först vidtar andra åtgärder?
- Bidrag till partnerskapet: Har åtgärden en övervägande nord-syd-dimension eller har den väsentlig inverkan på syd-syd-dimensionen?
- Ansvar för genomförandet: Är det uteslutande de offentliga myndigheterna som skall genomföra åtgärden eller krävs det också privata initiativ? Finns det i så fall ett klart uttryckt intresse inom den privata sektorn?
- Kostnadseffektivitet: Vilka effekter får åtgärden för allmänheten på kort och medellång sikt? Kommer den offentliga sektorns kostnader att ge tillräckliga ekonomiska och sociala resultat och är de synliga för medborgarna?
- Hållbarhet: Är de planerade åtgärderna långsiktigt hållbara eller kommer de regelbundet att kräva ytterligare utgifter och regleringsinsatser? Bygger åtgärderna på de principer om en hållbar utveckling som fastställdes i Johannesburg?

11.3. EESK har naturligtvis inte kompetens att själv fastställa prioriteringarna, men anser att man utifrån ovan nämnda kriterier kan dela in energiministrarnas 24 prioriteringar i olika

kategorier och undvika en för stor spridning av insatserna, vilket annars skulle kunna förhindra genomförandet av detta energiinitiativ från EU och Medelhavsländerna.

## 12. Slutsatser

12.1. Energisamarbetet mellan EU och Medelhavsländerna är ett centralt inslag när det gäller att öka den totala energiförsörjningstryggheten i Medelhavsområdet och utnyttja energiresurserna i länderna i södra Medelhavsområdet, så att de i stället för att bara utgöra en exportintäkt blir en grundpelare i deras ekonomier.

12.2. Samarbetet utgör ett unikt tillfälle att bygga ut infrastrukturer och utforma gemensamma projekt mellan länderna i södra Medelhavsområdet för att främja utvecklingen av ett gemensamt område av välbefinnande, som bygger på att de gemensamt utnyttjar sina resurser och använder varandras territorier för att transportera energiprodukterna och skapa sammankopplade energinät som gör det möjligt att utveckla integrerade lokala energimarknader.

12.3. Mot denna bakgrund kan man tveklöst hävda att det har skett mycket stora framsteg i energisamarbetet mellan EU och Medelhavsländerna, vilka har gjort det möjligt att identifiera hinder, fastställa en rad prioriteringar och göra regeringarna medvetna om dessa frågor.

12.4. Man måste emellertid konstatera att det fortfarande återstår stora hinder som måste undanröjas och som kan indelas i följande fyra kategorier:

- Det behövs en effektiv harmonisering av regelverken och de administrativa rutinerna som är i linje med prioriteringarna och anpassad till de nationella sammanhangen för att det skall handla om ett verkligt partnerskap och inte om sporadiska och bilaterala åtgärder.
- De omfattande finansiella resurser som behövs förutsätter i första hand privat kapital, och de privata företag som deltar måste garanteras stabila juridiska ramar som i sin tur garanteras av de offentliga myndigheterna.
- Det regionala samarbetet är av tradition svagt mellan länderna i Medelhavsområdet.
- Allmänheten måste engageras, särskilt i södra och östra Medelhavsområdet, och informeras om projekten och de förväntade resultaten. På så sätt uppmärksammas projektens fördelar för samhället och energikonsumenterna, och risken för eventuella protester mot projekten minskar.

12.5. En effektiv harmonisering av regelverken bör koncentreras på aspekter som ömsesidigt skydd av investeringar, harmonisering av energibeskattningen utifrån ett miljöskyddsperspektiv, avtal om transitering av energiprodukter samt erkännande av begreppet allmännyttiga tjänster inom energisektorn.

12.6. Enligt EESK är det dock inte nödvändigt att på kort sikt sträva efter att i länderna i södra Medelhavsområdet skapa en inre energimarknad som bygger på EU:s nuvarande modell och är knuten till EU:s egen inre marknad. En sådan inre marknad kan mycket väl vara ett långsiktigt mål, men på kort sikt behövs det individuella strategier som är anpassade till varje enskilt land eller enskild region. Dessa strategier får inte bygga på någon form av skattemässig eller administrativ diskriminering. De bör göra det lättare att uppnå målen för en hållbar energipolitik och vara i linje med principerna för energisamarbetet mellan EU och Medelhavsområdet, särskilt beträffande fri transit, utrymme för privata initiativ och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

12.7. Med överskådliga och stabila regelverk blir det mycket lättare att få den privata sektorn att genomföra de projekt som tidigare har beskrivits vara "av gemensamt intresse för EU och Medelhavsländerna", vilket i sin tur väsentligt skulle främja samarbetet i södra Medelhavsområdet. Men det kräver att de offentliga myndigheterna och institutionerna först har finansierat de detaljstudier som krävs för att kunna göra en ekonomisk och social bedömning av dessa projekt av gemensamt intresse samt att de avgör vilka projekt som kan få offentligt stöd i form av subventioner eller lån på grund av låg lönsamhet eller hög risknivå. Slutligen bör man i möjligaste mån vända sig till andra multilaterala instanser som Världsbanken och regionala utvecklingsbanker. Kommissionen förbere-

der i detta sammanhang en ny översyn av projekten inom de transeuropeiska energinäten, där det skall ingå flera nätprojekt mellan syd-syd.

12.8. Man bör snarast göra en kraftfull insats för att informera befolkningarna i södra och östra Medelhavsområdet om behovet av att genomföra energiåtgärder som bygger på effektivt utnyttjande av energi och vatten och som främjar de inhemska förnybara energikällorna. De måste få försäkringar om att energi även i fortsättningen utgör en grundläggande tjänst som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla allmänna tjänster. Det är först när detta mål har uppnåtts som det är möjligt att informera om att energiöverskottet i varje land kan utnyttjas utanför landet, och om att det bästa verktyget för att ta vara på dessa möjligheter är EU:s och Medelhavsländernas samarbete på energiområdet och om utveckling av infrastrukturer, produktion och distribution.

12.9. Inledningsskedet kan EESK kan via sina förbindelser med det civila samhället i dessa länder utgöra ett bra forum för att kanalisera denna process, som senare skulle spridas på lokal nivå till att omfatta alla ekonomiska och sociala aktörer samt samhället som helhet. Kommittén föreslår därför att man inom Euromed-programmet inrättar ett särskilt program för förmedling av dessa idéer och projekt till de lokala och nationella myndigheterna samt till medierna, vilket skulle stärka utbildnings- och partnersamverkanprojekten.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänt införande av och driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen" <sup>(1)</sup>**

(KOM(2003) 132 slutlig – 2003/0081 (COD))

(2004/C 32/06)

Den 13 maj 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 första stycket i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänt införande av och driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen"

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som fick uppdraget att förbereda ärendet, antog sitt yttrande den 10 oktober 2003. Föredragande var Philippe Levaux.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 117 röster för, 3 röster mot och 4 nedlagda röster.

## 1. Direktivförslagets syfte

1.1. Den 23 april offentliggjorde kommissionen två dokument:

- Ett meddelande om "Att förverkliga det transeuropeiska transportnätet: Innovativa finansieringsmetoder – Driftskompatibla elektroniska vägtullsystem".
- Ett förslag till direktiv om allmänt införande av och driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen.

1.2. I punkt 4 i yttrandet "Översyn av förteckningen över TEN-projekt inför 2004" <sup>(2)</sup> behandlade kommittén finansieringsaspekten av det ovan nämnda meddelandet. I detta yttrande tar EESK därför bara upp sina viktigaste synpunkter och förslag i denna fråga. Kommittén kommer dessutom att på nytt undersöka denna aspekt i ett initiativytrande om "Framtidens transportinfrastruktur: finansiering, planering och nya grannar".

1.3. I motiveringsdelen till direktivförslaget erinrar kommissionen om att de elektroniska vägtullsystemen infördes i början av 1990-talet på motorvägar som drivs i enlighet med koncessionsavtal, där vägtullarna används för att finansiera byggandet och underhållet av infrastrukturerna. Syftet var att minska den tid det tar att passera vägtullstationerna, där det annars kan skapas trafikstockningar, förseningar, olyckor och tillbud, genom att skilja abonnenter och tillfälliga användare.

Ett körfält med elektronisk vägtull kan betjäna mellan 200 och 300 fordon i timmen, beroende på utformningen, dvs. dubbelt så många fordon i timmen som ett körfält utrustat med bankkortsautomat eller manuell betjäning.

1.4. Italien, Portugal, Frankrike, Schweiz, Slovenien och Norge har nationella system, som dock är inkompatibla sinsemellan, och elektroniska vägtullar håller nu på att bli allmänt spridda i hela Europa för reglering av trafiken både i särskilda geografiska områden och vad gäller särskilda fordonskategorier (lastbilar i Tyskland, Österrike och Schweiz).

1.5. Flera olika tekniker (GPS/Galileo, EGNOS, mikrovågor) kommer att användas, vilket kommer att ställa till ordentliga problem för de trafikanter som reser i Europa. Kommissionen anser därför att operatörerna snarast är skyldiga att ge förare som kör internationella transporter tillgång till instrumentlådor för elektroniska vägtullsystem som kan kommunicera med samtliga europeiska system.

1.6. Syftet med föreliggande direktiv presenterades i vitboken om den gemensamma transportpolitiken. I direktivet fastställs de villkor som är nödvändiga för att man så snart som möjligt skall kunna säkerställa införandet av ett "europeiskt system för elektroniska vägtullar" på hela det vägnät som är belagt med vägtullar. Systemet kommer att baseras på principen "ett enda kontrakt per kund, en enda instrumentlåda per fordon".

1.7. Genom att säkerställa driftskompatibiliteten mellan de elektroniska vägtullsystemen på den inre marknaden kommer direktivet enligt kommissionen att underlätta genomförandet av ett system för infrastrukturavgifter på europeisk nivå. Den teknik som förordas gör det dessutom möjligt att täcka all infrastruktur (motorvägar, vägar, broar och tunnlar) och alla fordon (lastbilar, lätta fordon, motorcyklar osv.).

(1) Kommissionsdokumentet innefattar även "Kommissionens meddelande om att förverkliga det transeuropeiska transportnätet: Innovativa finansieringsmetoder – Driftskompatibla elektroniska vägtullsystem".

(2) CESE 1174/2003 av den 25 september 2003.



1.8. Kommissionen har en pragmatisk inställning och föreslår att driftskompatibiliteten genomförs på följande sätt:

- En kortsiktig lösning (till omkring 2005) för att kunna ta hänsyn till de projekt som pågår i vissa medlemsstater.
- En lösning på lång sikt (till 2008–2012) för att ta fram ett allmänt system. Kommissionen siktar också på att det europeiska systemet skall vara i användning för lastbilar och bussar från och med 2005, och för personbilar från och med 2010.

1.9. För användaren kommer kostnaden för utrustningen på sikt att ligga på 20–50 euro.

## 2. Allmänna kommentarer till kommissionens meddelande "Att förverkliga det transeuropeiska transportnätet: Innovativa finansieringsmetoder – Driftskompatibla elektroniska vägtullsystem"

2.1. Som nämnts i punkt 1.2 ovan har kommittén redan yttrat sig om ämnet <sup>(1)</sup>.

2.2. Liksom kommissionen beklagar kommittén orsakerna till att utbyggnaden av det transeuropeiska transportnätet stagnerar (bristande politisk vilja hos beslutsfattarna i medlemsstaterna, bristande ekonomiska resurser för de transeuropeiska näten, uppsplittring av projekt på flera ansvariga), och EESK noterar därför med intresse kommissionens förslag, som vilar på två pelare:

- Bättre samordning av offentlig och privat finansiering av de transeuropeiska transportnäten.
- Inrättande av ett europeiskt system för elektroniska vägtullar.

2.3. EESK stöder naturligtvis kommissionens strävan att uppnå en bättre samordning av den offentliga finansieringen på regional och nationell nivå och på EU-nivå. Kommittén anser dock liksom kommissionen att detta kan bli svårt eftersom det gäller att hitta en jämvikt mellan olika prioriteringar som inte alltid sammanfaller. I själva verket är dessa problem oundvikliga när det rör sig om samfinansiering av infrastruktur där varje deltagande part måste ta hänsyn till de lokala, regionala eller nationella intressen som parten företräder och ibland glömmar EU:s generella intressen. Kommittén

anser dock att man måste optimera de befintliga finansieringsystemen genom att förstärka dem och samordna dem bättre. Detta ligger dock inom ramen för de befintliga systemen och innebär inte några nyheter.

2.4. När det gäller offentlig-privata partnerskap delar EESK kommissionens uppfattning att möjligheterna till uteslutande privat finansiering av omfattande infrastrukturprojekt är begränsade. Trots detta kan inte heller en offentlig-privat finansiering vara den enda lösningen eftersom de privata investerarna med rätta kräver vissa garantier och viss avkastning på sina investeringar. Därmed höjs kostnaden. Vidare måste en rad andra aspekter beaktas.

- Varje projekt inom det transeuropeiska transportnätet som gäller mer än ett europeiskt land bör utföras med hjälp av en juridisk struktur, ett "Europabolag", som skall garantera insyn i de olika finansiella sammankopplingarna i projektet.
- Ett offentlig-privat partnerskap kan naturligtvis inte upprättas om det inte finns balans mellan den offentliga sektorns och den privata sektorns insatser. Det är svårt att tänka sig ett offentlig-privat partnerskap där den privata sektorn skulle inneha en tydlig minoritetsställning. Det är inte heller realistiskt att tänka sig att den privata sektorn skall kunna bidra med nödvändiga finansiella medel till större delen av projektet.
- Det bör fastställas gränser för att undvika oväntade konsekvenser till följd av att det offentliga inflytandet stegvis avvecklas. Detta inflytande tillkommer av hävd staten eller det offentliga organet för fysisk planering av omfattande allmän infrastruktur.

I fråga om finansieringen av transportinfrastruktur anser EESK att offentlig-privat partnerskap visserligen är en gångbar lösning i vissa enskilda fall, men att det inte under några omständigheter är något universalmedel.

## 3. Allmänna kommentarer till direktivet om allmänt införande av och driftskompatibilitet mellan elektroniska vägtullsystem i gemenskapen

3.1. Vi stöder kommissionens initiativ med syftet att mycket snabbt säkerställa driftskompatibilitet mellan vägtullsystemen på inre marknaden. Den utrustning som användarna kommer att behöva bör vara enkel och lättanvänd.

3.2. Kommittén ställer sig dock frågande till syftet med att föra fram detta tekniska direktiv i anslutning till sökandet efter nya finansieringsmetoder för utvecklingen av de transeuropeiska transportnäten. De befintliga och de kommande elektroniska vägtullsystemen är en service som erbjuds användarna för

(1) Kommissionsdokumentet innefattar även "Kommissionens meddelande om att förverkliga det transeuropeiska transportnätet: Innovativa finansieringsmetoder – Driftskompatibla elektroniska vägtullsystem".

att de lättare skall kunna betala vägtullarna och förbättra trafikflödet. De innebär inte ett nytt sätt att finansiera transportnätverken. Ett bättre verktyg för inkassering av avgifter tillför inga nya resurser, särskilt som kommissionen inte tar ställning till hur dessa tullavgifter skall användas. Varje stat eller region kommer även fortsättningsvis att tillämpa sina egna bestämmelser när det gäller underhåll eller förbättring av det egna nätet, utan hänsyn till de krav som det ökade trafikflödet inom EU innebär, det vill säga utan hänsyn till allmänintresset.

3.3. Kommittén inser att kommissionen menar att det gemensamma systemet för elektroniska vägtullar gör det lättare att jämföra tullkostnaderna, men vi vill understryka svårigheterna med en sådan harmonisering. För närvarande är varje medlemsstat fri att fastställa kilometertaxa efter fordonstyp eller terrängtyp (kuperad terräng eller slättmark).

3.4. Det europeiska systemet för elektroniska vägtullar kommer att bli verklighet den 1 januari 2005 för lastbilar och bussar och den 1 januari 2010 för andra fordonstyper. EESK har noterat att operatörerna på begäran skall förse användarna med driftskompatibel fordonsutrustning. Kommittén menar att det är av stor betydelse att denna bestämmelse inte görs obligatorisk. Detta av följande skäl:

- Användarna bör kunna använda sitt kreditkort till en bankkostnad som är harmoniserad.
- Systemet bör vara frivilligt för att operatörerna även fortsättningsvis skall arbeta med att förbättra det i syfte att locka till sig nya användare.
- Man bör undvika att registrera och lagra data om var olika fordon och användare befinner sig och vid vilken tidpunkt eftersom sådan registrering strider mot principen om personlig integritet. Kommittén anmodar därför kommissionen att i direktivet hänvisa till principen om den personliga friheten (stadgan om de grundläggande rättigheterna).

Bryssel den 29 oktober 2003.

3.5. När det gäller de tekniska aspekterna och genomförandet av direktivet anser EESK att kommissionens förslag är välbalanserat.

#### 4. Slutsatser

Samrådet med EESK gäller två områden:

4.1. Innovativa finansieringsmetoder för det transeuropeiska transportnätet. Kommittén kommer att presentera sin övergripande ståndpunkt om finansiering av transportinfrastrukturer i ett separat yttrande i denna fråga före årets slut. Kommittén har i tre olika yttranden från januari, juni och september 2003<sup>(1)</sup> föreslagit att det skall inrättas en EU-fond för transportinfrastruktur. Den skall finansieras bland annat genom en skatt på 1 cent per liter bränsle som förbrukas i de 25 medlemsstaterna. Skatten skall införas 2006 och gälla alla fordonstyper. Denna fond med särskilt avsatta medel inom EU-budgeten skall under 20–50 år finansiera direkt eller fungera som långgivare till den infrastruktur som skall användas av framtidens generationer.

4.2. Driftskompatibla vägtullsystem: Kommittén stöder direktivförslaget men anser att artikel 3 i direktivet bör hänvisa till principerna om skyddet av den personliga friheten i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/81/EEG och direktiv 92/82/EEG i syfte att inrätta en särskild skattelagstiftning för dieselbrännolja som används som motorbränsle för yrkesmässiga ändamål och i syfte att åstadkomma en tillnärmning av punktskattesatserna för bensin och dieselbrännolja" – EUT C 85, 8.4.2003.

EESK:s yttrande från juni 2003 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minimikrav i fråga om säkerheten i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet" – EUT C 220, 16.9.2003, s. 6.

EESK:s yttrande från september 2003 om "Översyn av förteckningen över TEN-projekt inför 2004".

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen om utarbetande av en handlingsplan för miljöteknik"

(KOM(2003) 131 slutlig)

(2004/C 32/07)

Den 25 mars 2003 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 oktober 2003. Föredragande var Staffan Nilsson.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 116 röster för, 3 röster emot och 5 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 fastställdes det som nu kallas Lissabonstrategin: att utveckla "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi". Vid rådets möte i Stockholm i mars 2001 meddelades att man skulle se hur sektorn för miljöteknik kan bidra till att främja tillväxt och sysselsättning. Vid rådets möte i Göteborg i juni 2001 utvecklades "strategin för hållbar utveckling". Detta är sammantaget grunden för kommissionens pågående arbete med att utveckla en strategi och handlingsplan för miljöteknik.

1.2. Kommissionens arbete görs i tre steg. Det första innebar att man presenterade en rapport i mars 2002 om "Miljöteknik för hållbar utveckling" (1). Det andra steget togs med det meddelande som nu föreligger, "Utarbetande av en handlingsplan för miljöteknik". Det tredje steget blir den faktiska handlingsplanen som kommissionen avser att lägga fram i slutet av år 2003. Under denna process sker ett interaktivt arbete där alla intressegrupper har möjlighet att lägga fram förslag och idéer inför det slutliga arbetet.

1.3. Miljöteknik skall ses som en kontinuerlig process där forskning och utveckling, kunskap och praktisk tillämpning förenas. Marknaden kan i sig på rent kommersiella grunder utveckla sektorn. Men det kan också behövas olika former av stöd för att driva på utvecklingen. EESK vill med stor kraft delta i detta arbete.

1.4. Strategin och handlingsplanen kan också ses i förhållande till andra initiativ från kommissionen där miljöteknik kan bli ett viktigt verktyg, t.ex.

— Meddelandet från kommissionen om "integrerad produkt-politik" där miljöpåverkan ses på produkter utifrån ett livscykelperspektiv (2)

— Meddelandet från kommissionen om "Vägen till hållbar produktion" där syftet är att samordna åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar och där "bästa möjliga teknik", starkt hänger samman med en kommande handlingsplan för miljöteknik (3)

— Meddelande från kommissionen om en "temainriktad strategi för förebyggande och återvinning av avfall" (4).

1.5. Ett annat viktigt arbete i denna fråga är ett yttrande på eget initiativ som EESK håller på att utarbeta. Kommittén utgår där från konstaterandet att det i de nya medlemsstaterna finns särskilda faktorer som hindrar genomförandet av miljöteknik och kommer därför att behandla frågan om hur de nya medlemsstaterna skall kunna utnyttja anpassad småskalig teknik för miljöskyddet och hur detta skall kunna främjas. Särskild uppmärksamhet kommer då att ägnas åt en utvärdering av EU:s stödprogram inom ramen för anslutningsprogrammen samt åt det framtida utnyttjandet av medlen från strukturfonderna och Sammanhållningsfonden (5).

(1) KOM(2002) 122 slutlig.

(2) KOM(2003) 302 slutlig, EESK-yttrande som håller på att utarbetas.

(3) KOM(2003) 354 slutlig, EESK-yttrande som håller på att utarbetas.

(4) KOM(2003) 301 slutlig, EESK-yttrande som håller på att utarbetas.

(5) EESK:s initiativytttrande om "Miljöteknik för anslutningsländernas förhållanden – möjligheter och realiteter" håller på att utarbetas.

## 2. Sammanfattning av kommissionens meddelande

2.1. Kommissionen definierar miljöteknik som "all teknik vars användning är mindre skadlig för miljön än tillämpliga alternativ" enligt den framlagda rapporten från 2002. Men kommissionen vidgar också begreppet från att bara omfatta teknik som renar utsläpp till att omfatta teknik som förhindrar föroreningar under produktionsprocesser, liksom nya material, energi och resurseffektiv produktion, miljökunskap och nya metoder. Detta vidgade begrepp inbegriper således både teknik och kunskap.

2.2. Miljöteknik är en växande marknad både inom EU och på internationellt plan. Inom EU:s miljöindustrier fanns 1999 cirka 1,6 miljoner direkta arbetstillfällen och industrin säljer varor och tjänster för ungefär 183 miljarder EUR per år. Utsläppshantering och renare teknologier står för runt 127 miljarder EUR och resurshantering (förutom anläggningar för förnybar energi) för 56 miljarder EUR. I kandidatländerna är miljöindustriernas försäljning av varor och tjänster för utsläppshantering och renare teknik värd cirka 10,3 miljarder EUR per år (vilket motsvarar 1,9 % av BNP). Kommissionen ger ett viktigt bidrag till utvecklingen av ny miljövänlig teknik genom ramprogrammet för forskning.

2.3. Det finns fortfarande många hinder, t.ex. alltför omfattande byråkrati, höga kostnader och allmänhetens attityder, för en fullständig utveckling och användning av miljöteknik. De ekonomiska hindren är ett särskilt viktigt problem så länge som de verkliga miljökostnaderna inte beaktas. Andra problem är knapp tillgång till finansiering, långa investeringscykler och dålig spridning av ny teknik. Tekniska hinder visar att det behövs målinriktade och mer effektiva forskningsansatser. Spridningen av tekniken på marknaden fördröjs av organisatoriska hinder samt brist på kunskaper och färdigheter.

2.4. Kommissionen har valt ut fyra olika fokusområden: klimatförändringen, hållbar produktion och konsumtion, vatten samt markskydd. Kommissionens arbete bedrivs i fyra olika temagrupper som behandlar var sitt område. Dessa områden är också kopplade till de prioriterade områden som anges i sjätte miljöhandlingsprogrammet. Detta arbete kommer att ge grunden för kommande handlingsplan.

2.5. Meddelandet syftar också till att inleda ett mer omfattande samråd om de hinder som försenar utnyttjandet av miljöteknik. Alla berörda intressenter har inbjudits att komma in med synpunkter inför utarbetandet. De berörda parternas svar kommer att utgöra underlag vid utarbetandet av en handlingsplan i slutet av året.

## 3. EESK:s synpunkter på kommissionens meddelande

3.1. EESK stöder inriktningen på kommissionens arbete med att på olika sätt främja utveckling och kommersialisering av teknik som minskar miljöbelastningen eller förbättrar resursutnyttjandet. Arbetet bedrivs redan i ett antal medlemsstater, men det är viktigt med ett europeiskt angreppssätt för att få största möjliga genomslag där goda erfarenheter kan få en större spridning. EESK uppskattar kommissionens arbetsätt för handlingsplanen med en öppen konsultationsprocess där EESK, medlemsländers experter och olika organisationer inbjuds att delta.

3.2. EESK tycker att det är viktigt och mycket positivt att kommissionen definierar begreppet miljöteknik bredare än att endast omfatta "renande" teknik. De ekonomiska siffror som kommissionen nämner berör endast den egentliga "miljöindustrin". Dessa siffror från 1999 – som för övrigt bör uppdateras – beskriver endast delvis den ekonomiska potentialen för miljöteknik. Utmaningen inom miljöteknikområdet ligger i att successivt göra all produktion och alla varor bättre utifrån miljö- och resurssynpunkt. Det är också viktigt att inse att en betydande del av de normala förbättringar och effektiviseringar som industrin fortlöpande har gjort och gör leder till stora miljövinster utan att man för den skull har definierat detta som ny miljöteknik. Utifrån perspektivet att vi strävar efter att uppnå en hållbar tillväxt är det dock viktigt att miljöteknik blir definierad om den också skall kunna stödjas. Den vidare definitionen, det vill säga att miljöteknik också handlar om kunskap, forskning och nya produktionsmetoder, blir därför en nödvändighet.

3.3. EESK ser även miljöteknik som ett strategiskt viktigt affärsområde för de europeiska företagen, vilket på sikt kan öka de europeiska företagens konkurrensförmåga och bidra till ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Den övergripande strategin för att främja miljöteknik bör vara att göra den lönsam för företagen och öka värdet för konsumenterna.

3.4. Åtgärder för att främja miljöteknik är ett styrmedel som kompletterar och samverkar med andra styrmedel. Andra styrmedel inom miljöområdet, såsom skatter och regleringar, kan många gånger öka kostnaderna för företagen och på kort sikt försämra deras internationella konkurrensförmåga. För att klara målen i Lissabonstrategin måste de europeiska företagens konkurrensförmåga stärkas. Därför är främjandet av miljöteknik positivt eftersom vi kan uppnå miljövinster med en bibehållen och kanske förstärkt konkurrensförmåga.

3.5. Urvalet av de fyra utvalda tematiska områdena verkar relevant då de representerar de tre grundläggande elementen luft, vatten och mark, samt samhällets verksamhet: produktion och konsumtion. EESK anser dock inte att området luft endast behöver begränsas till klimateffekter eftersom övriga utsläpp till luft är ett betydande miljöproblem, och det finns säkert stora miljötekniska utvecklings- och affärsmöjligheter inom andra luftrelaterade miljöproblem. Det är också viktigt att inse att dessa områden påverkar varandra och att problemlösningar och innovationer måste klara även ett horisontellt perspektiv. Kommittén skulle också önska att miljöteknikens bidrag till bullerbegränsande åtgärder inbegrips i arbetet så snart som möjligt.

3.6. I ett scenario där miljöteknik utvecklas och kommersialiseras inom gemenskapen är det viktigt att hantera export av den tidigare och ur miljösynpunkt sämre produkten. Exempelvis kan det vara viss lagstiftning som gör en viss produkt lönsam inom EU, men den äldre tekniken är mest lönsam i tredje land och därför den mest använda. Detta minskar miljövinster och begränsar exportmöjligheterna av den nya tekniken. Därför bör också det internationella samarbetet inom miljöområdet fortsätta för att utvecklingen på miljöområdet skall ske så harmoniserat som möjligt, samtidigt som tredje land och i synnerhet utvecklingsländer måste ha kunskap och reella möjligheter att kunna använda tekniken.

3.7. Utveckling och kommersialisering av miljöteknik bör stärkas genom olika former av stöd. I ett scenario där miljöteknik tvingas fram genom starka ekonomiska eller legislativa styrmedel riskerar detta att leda till dels begränsade exportmöjligheter, dels att produktionsprocesserna flyttas utanför Europas gränser där restriktionerna inte är lika hårda. Detta leder i praktiken till sämre total miljönytta och till att Europa exporterar sina miljöproblem till andra länder, vilket EESK anser vara etiskt tveksamt. Dessutom minskar tillväxtpotentialerna.

3.8. Den offentliga upphandlingen är en stor aktör och kan mycket väl användas för att utveckla och kommersialisera miljöteknik. Det bör förtydligas att det är möjligt och önskvärt, att en offentlig uppköpare ställer tydliga miljökrav i underlaget. En produkts miljöpåverkan bör bedömas utifrån ett livscykelperspektiv där alla påverkande faktorer tas med, bl.a. transporter. Det måste kunna säkerställas att ny miljöteknik verkligen är bättre än existerande teknik. Medlemsländer skulle också kunna ordna specifika teknikupphandlingar som syftar till att

sporra företagen till produktutveckling i utbyte mot att det "vinnande" konceptet får en större order vilket med framgång tillämpats i några länder. Enligt kommissionens meddelande om "Integrerad produktpolitik" anges att lagstiftningen om offentlig upphandling ger gott om möjligheter att ta hänsyn till miljöaspekter vid upphandling och att den verkliga utmaningen ligger i att de offentliga upphandlarna utnyttjar befintliga möjligheter. Den utmaningen måste enligt EESK drivas av både kommissionen och medlemsländerna.

3.9. Kommissionens arbete att med hjälp av temagrupperna försöka identifiera de olika hinder som begränsar en fortsatt utveckling av miljöteknik är viktigt. Det är de involverade aktörerna som bäst kan beskriva de hinder de upplever.

3.10. I aktionsplanen vill EESK se ett förslag på hur vi på nationell och europeisk nivå kan fortsätta arbetet att identifiera hinder och påbörja processer för att avhjälpa dem. I många fall krävs storskalig teknisk forskning för att uppnå miljövinster, t.ex. utveckling av bränsleceller i fordon. Det gäller dock att även arbeta med problemområden för mindre företag och småskaliga miljötekniska framgångar. Investeringstöd för miljöinvesteringar till små och medelstora företag kan vara en lämplig metod för att stimulera utvecklingen.

3.11. Som kommissionen har konstaterat finns det befintliga rättsliga och administrativa hinder för att utveckla miljöteknik. Europeiska ombudsmannen undersöker klagomål om administrativa missförhållanden inom Europeiska gemenskapens institutioner och organ. Ett administrativt missförhållande föreligger då en gemenskapsinstitution underlåter att agera i enlighet med de gemenskapsakter som är bindande för denna. Rättsliga hinder för utveckling av miljöteknik kan knappast anses vara ett fall för Europeiska ombudsmannen, men EESK föreslår att kommissionen ger förslag på till vem, eller vart, enskilda företag (stora och små) kan vända sig om de upplever att de rättsliga ramarna eller myndighetens agerande leder till miljöförsämringar. Denna "miljöombudsman" bör då inte bara pröva om myndigheterna har följt regelverket utan även identifiera brister i gällande regler. EESK föreslår att kommissionen undersöker förutsättningarna att inrätta en ombudsman inom området.

3.12. Kommissionen skriver i meddelandet om den forskning som bedrivs. EESK vill betona vikten av forskning och att den sker i nära samarbete med berörda aktörer. Företag och deras organisationer måste vara delaktiga när anslag till forskning beslutas inom deras områden. Företagens egna forskningsinsatser är avgörande för produktutveckling och innovation men EU:s forskningsprogram uppmärksammar

också svårigheterna för små och medelstora företag inom området. Aktionsplanen bör lägga stor vikt på att utveckla metoder för hur miljöteknisk forskning ska kunna tillämpas i företagen.

#### *Produktion och konsumtion*

3.13. EESK noterar att kommissionen fokuserar på avfallsfrågorna inom området produktion och konsumtion. Vi anser dock att området rymmer fler aspekter än avfallsfrågor. För att komma till rätta med avfallsproblemen bör den politiska inriktningen vara att minska mängden avfall, och det som ändå uppkommer skall i allt högre grad kunna återanvändas, materialåtervinnas eller energiåtervinnas. Erfarenheter från bl.a. Frankrike har visat att transporterna och därmed energianvändningen kan öka om man bygger upp olämpliga system för avfallssortering. Därför bör produktutveckling stimuleras så att material används på ett resursbesparande sätt. Likaså måste avfallsfrågor lösas utifrån ett lokalt/regionalt perspektiv där lösningarna bedöms utifrån den totala miljönyttan.

3.14. Om miljöteknik skall bli en framgångsfaktor som ger bättre och billigare processer, hantering och kunskap med mindre negativ miljöpåverkan krävs att nya metoder och ny teknik analyseras utifrån ett livscykelperspektiv. Livscykelanalyser för varor och tjänster ger god kunskap om hur och var i produktionskedjan miljöbelastningen sker. Ny teknik måste utifrån en helhetssyn kunna visa att produkt och metod verkligen leder till miljövinster totalt sett. Därför bör kommissionen också i det framtida arbetet med en handlingsplan för miljöteknik integrera ett sådant synsätt.

3.15. EESK noterar att kommissionen har lagt fram ett meddelande om integrerad produktpolitik (IPP)<sup>(1)</sup> som kan fylla en viktig roll för att utveckla miljöteknik. För EESK:s övriga synpunkter på meddelandet om IPP hänvisar vi till vårt särskilda yttrande.

3.16. Kommissionen nämner pågående forskning om hur befolkningen skall anta ett mer resursbaserat synsätt och hur de skall flytta fokus från kvantitet till kvalitet. Detta är riktigt och skulle kunna ge omedelbara och stora effekter om enskilda individer såg betydelsen av sitt eget beteende i ett större sammanhang. EESK vill dock i detta sammanhang också betona svårigheten i att försöka bestämma vad konsumenten skall anse vara kvalitet. Samhället bör inte lägga sig i och avgöra vad som skall anses vara kvalitet och när kvantitet är negativt.

3.16.1. Däremot kan samhället utarbeta produktmärkningssystem som gör att konsumenten får tillräcklig information för att själv kunna väga samman miljöprestanda med smak, färg, storlek, image, pris, tillgänglighet, funktion m.m. Ett gemensamt märkningssystem finns redan utvecklat för vitvaror. Dessa märkningar anger främst produkternas energieffektivitet, men även andra parametrar finns redovisade som exempelvis bullernivå, tvätteffekt och vattenförbrukning. För kontorsvaror finns märkessystem för energiåtgång.

3.16.2. Kommissionen skriver i klimatavsnittet att det är nödvändigt med aktiviteter för att öka medvetenheten för att kunna minska klimatutsläppen. För att öka verkningsgraden av sådana kampanjer är det viktigt att konsumenten kan använda sina nya kunskaper på ett konstruktivt sätt vid olika typer av inköp. EESK föreslår därför att kommissionen i aktionsplanen nämner hur de produktmärkningssystem som finns kan utvecklas till att omfatta andra produktgrupper.

3.16.3. Många erfarenheter visar också att en marknadsdriven utveckling kan ge en väl så stor och snabb förändring som den som är styrd av regler och lagstiftning. En förutsättning är kunniga och kritiska konsumenter och beställare. Konsumentorganisationer borde ges en förstärkt roll för att sprida kunskap och information. Kommissionen visar på ett gott exempel där industrin ersatte klorblekt pappersframställning med andra mer miljövänliga metoder utan kloranvändning. Just denna förändring är dock snarare ett exempel på hur efterfrågan och marknaden drev fram en ny mer miljövänlig produktion. Industrin argumenterade länge för att det var svårt och omöjligt att förändra industriprocessen, men i takt med att marknaden satte som villkor för inköp att pappersframställningen gjordes utan klor, växte också dessa nya processer och metoder fram, vilket har lett till att papper idag framställs utan processer med klor för blekning.

#### *Vatten*

3.17. När det gäller temaområdet vatten ligger fokus på teknik för rening av avloppsvatten och avloppsslam. Kommissionen anger nyckelområden inom forskning som är viktiga, men mycket breda. Kommittén skulle gärna se att kommissionen omnämner följande två forskningsinriktningar som är betydelsefulla i sammanhanget:

- Inverkan av olika materials kontakt med vatten: Det vore praktiskt om man kunde enas om test som erkänns av alla medlemsstater och en gemensam standard för material för Europeiska unionen.
- Realtidsanalyser som möjliggör i stort sett omedelbara reaktioner vid olyckor.

(1) KOM(2003) 302 slutlig.

3.18. När det gäller de hinder som föreligger beklagar kommissionen att vattensektorn präglas av en något konservativ inställning till ny teknik. Det beror utan tvekan på utformningen av kravspecifikationerna, som ofta är alltför detaljerade och inte lämnar tillräckligt utrymme för innovationer, och på att konsulter ofta kopplas in som har en tendens att rekommendera redan etablerad teknik. Större användning av resultatriktade kravspecifikationer skulle med all säkerhet leda till mer innovativ teknik.

3.19. Kommittén noterar även att omfattande investeringar bör göras för att installera nya reningsverk och nya nät som kan bidra till att målen i direktivet om avloppsvatten uppnås. Därför stöder EESK fokuseringen på hanteringen av avloppsvatten och avloppsslam. EESK menar dock att grundfrågan måste vara om de system vi använder, där rent vatten används som transportmedel och där föroreningar från hushåll och produktion blandas ihop, är de rätta eller om det långsiktigt hållbara är att söka nya system. Miljötekniken kan dock på kort sikt bidra till mindre materialflöde och renare utsläpp, men risken finns också att man konserverar strukturer som inte är de miljömässigt bästa.

#### Klimatförändringen

3.20. En metod för att klara åtagandet i Kyotoprotokollet är att öka användningen av biobränsle och kommissionen nämner i meddelandet tidigare lagda förslag som skall stimulera utvecklingen av biodrivmedel. EESK vill med ett par exempel peka på delar som i praktiken är mycket betydelsefulla vid utvecklingen av biobränslen och som enligt förslaget försvårar utvecklingen.

3.20.1. I kommissionens förslag till ny jordbrukspolitik<sup>(1)</sup> föreslogs att det inte längre skulle vara möjligt att odla grödor för exempelvis biodrivmedel på den uttagna arealen. Detta skulle ha lett till kraftig minskning av produktionen av biobränsle. EESK motsatte sig detta i sitt yttrande<sup>(2)</sup>. Rådet följde EESK:s förslag vid ministerrådets möte i juni 2003 och det kommer även fortsättningsvis vara möjligt att odla biobränslen på uttagen areal. Dessutom blir det möjligt att inom den gemensamma jordbrukspolitikens ge en koldioxidpremie till odlingar av biobränslen. Inom jordbruket utvecklas också exaktare metoder och system där man med miljöteknik genom ökad precision reducerar kemiska ämnen och utnyttjar näringsämnen mer effektivt.

3.20.2. När det gäller förslag till direktiv som ger medlemsstaterna rätt att undanta biodrivmedel från skatt<sup>(3)</sup> får detta enligt förslaget bara ske med 6 år i taget. Detta medför att osäkerheten ökar vid en investering i en biobränsleanläggning då den ekonomiska avskrivningstiden är betydligt längre än 6 år. En längre finansiell säkerhet skulle öka investeringsviljan och uppmuntra miljöteknik, och EESK uppmanar Europaparlamentet och rådet att beakta detta i den pågående beslutsprocessen.

3.20.3. I marken avgår och bildas hela tiden stora mängder koldioxid. Balansen mellan bildandet och nedbrytningen av organiskt material avgör om det blir ett utsläpp av koldioxid eller ett nettoupptag. För att komplettera ansträngningarna att minska utsläppen av växthusgaser bör möjligheterna att binda koldioxid i biologiska kolsänkor utforskas vidare, och hur detta eventuellt skulle kunna kommersialiseras i jord- och skogsbruket bör redovisas i aktionsplanen.

#### Markskydd

3.21. Kommissionens meddelande inom markområdet är begränsat. EESK hoppas att det något förskjutna temat för markskydd kommer att resultera i konkreta förslag på miljöteknik. Vi kan också konstatera hur nära sammanvävd markfrågan är med luftfrågan då utsläppen av exempelvis surgörande ämnen till luft förorenar marken. Det finns även starka kopplingar till klimatområdet då ett av de största hoten mot jorden är förlust av organiskt material vilket även leder till utsläpp av klimatgasen koldioxid. EESK vill därför åter betona vikten av utveckling inom detta område och att alla temaområden ingår i en horisontell strategi.

#### 4. Sammanfattning

- EESK stödjer kommissionens inriktning på ett europeiskt initiativ att utveckla och stödja miljöteknik och de fyra temaområden som anges: klimatförändringen, hållbar produktion och konsumtion, vatten samt markskydd.
- EESK stödjer den bredare definitionen att miljöteknik är både kunskap, forskning och produktionsteknik.
- Miljöteknik kan utvecklas till ett strategiskt viktigt affärsområde om de europeiska företagens konkurrensförmåga stärks i enlighet med Lissabonstrategin.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 23 slutlig – 2003/0006 (CNS).

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande 591/2003, EUT C 208 3.9.2003, s. 64–71.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 547 slutlig, EGT C 103, 30.4.2002.

- Utveckling och kommersialisering av miljöteknik bör stärkas genom olika former av stöd och inte genom ekonomiska och legislativa krav som både kan hindra export och leda till att produktionen flyttar utanför Europas gränser.
- Den offentliga upphandlingen kan redan idag utnyttjas för att efterfråga produkter och tjänster där miljöteknik kan efterfrågas.
- Även problemområden för mindre företag och småskaliga miljötekniska framgångar ska stödjas, en väg kan vara investeringsstöd.
- EESK föreslår att kommissionen identifierar till vem eller vart enskilda företag kan vända sig för att pröva hinder som rättsliga ramar eller myndigheter lägger och som leder till miljöförsämringar.
- Avfallsfrågor måste lösas utifrån ett helhetsperspektiv där lösningar också bedöms från ett lokalt/regionalt perspektiv.
- Livscykelanalyser måste vara ett instrument för att bedöma om ny miljöteknik leder till miljövinster.
- EESK betonar svårigheten att bestämma vad konsumenten anser vara kvalitet eller inte och att samhället inte skall avgöra vad som skall anses vara kvalitet och när kvantitet är negativt. Produktmärkningssystem är en bättre väg.
- EESK anser att en marknadsdriven utveckling många gånger ger en väl så snabb förändring som den som styrs av regler och lagstiftning. Konsumentorganisationer kan i detta sammanhang spela en betydande roll.
- Rent vatten måste i första hand finnas genom att föroreningar inte förorenar vattnet. Miljöteknik kan på kort sikt bidra till renare utsläpp.
- EESK noterar att det fortfarande finns hinder för att man skall kunna säkerställa en långsiktig stabil produktion av biodrivmedel.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

---



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:**

- ”Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar”,
- ”Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av 1998 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föroreningar”, och
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiven 79/117/EEG och 96/59/EG”

(KOM(2003) 331, 332, 333 slutlig – 2003/0118 – 0117 – 0119 (CNS))

(2004/C 32/08)

Den 10 och 11 juli 2003 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 95 och 175 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 oktober 2003. Föredragande var Giacomina Cassina.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 122 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

## 1. Förslagets bakgrund och innehåll

1.1. Begreppet långlivade organiska föroreningar, även kallade POP (*persistent organic pollutants*), står för kemiska substanser som inte bryts ned under naturliga förhållanden och som när de släppts ut i miljön kan transporteras vidare via naturelementen (vind, regn och vattendrag) eller animaliska bärare, ibland mycket långt från utsläppsplatsen. Dessa ämnen bioackumuleras i näringskedjan och utgör en dokumenterad risk för såväl människors hälsa som miljön. Deras skadliga effekter, såväl nära som långt från utsläppsplatsen, är allmänt erkända och dokumenterade.

1.2. På grund av s.k. biodiffusion är ekosystemen i arktiska områden speciellt hotade, men riskerna gäller hela jorden. Världssamfundet har sedan länge arbetat för att dessa ämnen inom en bestämd tid skall elimineras genom att förbjuda produktion, marknadsföring och användning av dem.

1.3. I dagsläget står följande två instrument som utformats av världssamfundet till förfogande i detta arbete:

- FN/ECE-protokollet, som samtliga parter i FN:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar<sup>(1)</sup> kan ansluta sig till. Protokollet antogs vid ett särskilt sammanträde i det verkställande organet för denna FN-

konvention i Århus, Danmark, i juni 1998 och undertecknades av gemenskapen och samtliga medlemsstater den 24 juni 1998. Protokollet utgörs av en lista över 16 ämnen, varav 11 bekämpningsmedel, 2 industrikemikalier och 3 oavsiktligt bildade biprodukter. Det trädde i kraft den 23 oktober 2003.

- Stockholmskonventionen som antogs i maj 2001. Gemenskapen intog här en aktiv roll, och gemenskapen och samtliga medlemsstater undertecknade denna konvention den 22 maj 2001. Konventionen innehåller internationella bestämmelser för 12 ämnen som klassificerats som långlivade organiska föroreningar, och man hänvisar särskilt till att försiktighetsprincipen skall tillämpas. Dessutom fastställs regler för en successiv utökning av konventionen så att den kan omfatta även andra långlivade ämnen som kräver internationella insatser. Det krävs fortfarande ett tiotal ratificeringar till för att konventionen skall kunna träda i kraft.

1.4. Parallellt med behandlingen av förslaget till förordning om långlivade organiska föroreningar<sup>(2)</sup> föreslår kommissionen att EU skall ratificera de båda ovan nämnda instrumenten genom att anta följande dokument:

<sup>(1)</sup> FN-konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution – CLRTAP), undertecknad i Genève 1979.

<sup>(2)</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiven 79/117/EEG och 96/59/EG – KOM(2003) 333 slutlig.

- Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar <sup>(1)</sup>.
- Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av 1998 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föroreningar <sup>(2)</sup>.

1.5. Det yttrande som EESK nu lägger fram är främst inriktat på förordningsförslaget. De båda beslutsförslagen behandlas i punkt 6.

## 2. Den nu gällande gemenskapslagstiftningens begränsningar

2.1. För närvarande gäller följande restriktioner inom EU för ämnen som klassificeras som långlivade organiska föroreningar:

- Restriktionerna enligt direktiv 79/117/EEG <sup>(3)</sup> om ett förbud mot att växtskyddsprodukter som innehåller vissa verksamma ämnen släpps ut på marknaden och används.
- Bestämmelserna för användning av PCB (polyklorerade bifenyler) som fastställs i direktiv 76/769/EEG <sup>(4)</sup> om restriktioner för vissa farliga ämnen och preparat.

2.2. De undantag som preciseras i dessa två direktiv är mycket mer långtgående än de undantag som medges i de båda konventionerna. En ratificering från gemenskapens sida skulle således kräva en justering av gemenskapslagstiftningen på detta område.

2.3. Andra påtagliga brister i nu gällande lagstiftning:

- Det saknas förbud mot att framställa kemiska ämnen som klassificeras som långlivade organiska föroreningar. De flesta bestämmelserna för sådana ämnen rör endast förbud mot marknadsföring och användning (ett förbud som ibland endast är partiellt).
- Det saknas mekanismer för att förbjuda produktion av nya långlivade organiska föroreningar som i framtiden kan komma att läggas till i förteckningen i FN/ECE-protokollet eller Stockholmskonventionen.

2.4. En analys av nu gällande gemenskapslagstiftning ger sålunda vid handen att de betydande insatser som gjorts på miljöområdet i form av olika regleringsmekanismer trots allt inte räcker till för att bestämmelserna i protokollet och konventionen skall kunna genomföras fullt ut, och därmed inte heller för att målet att skydda människors hälsa och miljön från långlivade organiska föroreningar skall kunna nås.

## 3. Sammanfattning av de viktigaste förslagen i förordningsförslaget

3.1. Förslaget till förordning om "långlivade organiska föroreningar och om ändring av direktiven 79/117/EEG och 96/59/EG" syftar till att genomföra de viktigaste bestämmelserna i FN/ECE-protokollet och Stockholmskonventionen, bland annat genom att anpassa tidigare gemenskapslagstiftning till protokollet och konventionen genom de ändringar som skall införas i direktiven 79/117/EEG <sup>(3)</sup> och 96/59/EG <sup>(5)</sup>. Förslaget innebär att det blir förbjudet att producera, använda och marknadsföra sådana ämnen som finns med i förteckningarna i de två internationella regleringsdokumenten.

3.2. Dessutom innehåller detta förordningsförslag följande viktiga framsteg i förhållande till nämnda internationella lagstiftningsinstrument:

- Undantaget "begränsad användning" som gällt i de internationella överenskommelserna för vissa ämnen avskaffas.
- Lagstiftning och/eller bestämmelser för bortskaffande av lager och avfall blir mer tvingande.
- Ett kommittéförfarande införs som innebär att kommissionen i förteckningen över ämnen som det råder restriktioner eller förbud för kan lägga till andra kemiska ämnen som kan klassificeras som långlivade organiska föroreningar. Detta skall ske inom högst ett år efter att de tagits med i förteckningen över ämnen som är föremål för kontroll eller förbud i enlighet med konventionen eller protokollet.
- Bestämmelserna i direktiv 79/117/EEG om restriktioner för åtta bekämpningsmedel ersätts, och ändringar rörande bortskaffande av PCB införs i direktiv 96/59/EG.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 331 slutlig.

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 332 slutlig.

<sup>(3)</sup> EGT L 33, 8.2.1979.

<sup>(4)</sup> EGT L 262, 27.9.1976.

<sup>(5)</sup> EGT L 243, 24.9.1996.

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1. EESK ser positivt på kommissionens initiativ att anpassa gemenskapslagstiftningen inför gemenskapens ratificering av de internationella regleringsinstrumenten för att begränsa långlivade organiska föreningar, och uppskattar att lagstiftningen i enlighet med försiktighetsprincipen förstärks ytterligare. Detta ligger i linje med de beslut som fattats inom ramen för det sjätte miljöhandlingsprogrammet och överensstämmer även med deklARATIONEN från världstoppmötet i Johannesburg om hållbar utveckling.

4.1.1. EESK hoppas därför att förordningsförslaget och de två beslutsförslagen kan antas snarast möjligt, så att gemenskapen kan ansluta sig till de internationella överenskommelserna på detta område, helst redan innan dessa träder i kraft<sup>(1)</sup>, men under alla omständigheter i tid för att kunna delta i den första konferensen för anslutna parter som skall hållas inom ett år från det att konventionen trätt i kraft.

4.2. Följande två punkter i förordningsförslaget förtjänar särskild uppmärksamhet: möjligheten att lägga till ämnen med egenskaper som gör att de kan klassificeras som långlivade organiska föreningar, samt de mycket stränga villkoren för beviljande av undantag.

4.3. EESK värdesätter dynamiken i de nationella handlingsplanerna och i gemenskapens handlingsplan som sätter press på medlemsstaterna att kontinuerligt ta itu med detta problem och i tid vidta åtgärder för att få bukt med dessa farliga ämnen och deras konsekvenser. Kommittén ser även positivt på den samordning och de samverkans effekter mellan medlemsstaternas och kommissionens insatser som förordningen stimulerar till, och noterar med tillfredsställelse att det inte är fråga om endast målsättningar och förhoppningar, eftersom intressanta samarbetsprojekt redan kommit igång via olika gemenskapsprogram, inte minst på regional nivå och över nationsgränserna<sup>(2)</sup>. Genom att anlägga ett gemenskapsperspektiv på åtgärder för en hållbar utveckling, även om åtgärderna genomförs inom ett begränsat geografiskt område, garanterar man samverkans effekter mellan medlemsstaterna och skyddar på så sätt såväl miljön som inre marknaden från störningar.

4.4. Det är dock fortfarande mycket svårt att påvisa överträdelser från privatpersoner eller företag, varför det vore bra om man med hjälp av olika gränsöverskridande initiativ och gemenskapsåtgärder kunde skapa nätverk av nationella kontroll- och övervakningsmekanismer och se till att kontrollorganens personal får specialutbildning.

4.5. Även påföljderna för överträdelse av bestämmelserna för långlivade organiska föreningar (som skall baseras på medlemsstaternas utredningstekniska och rättsliga instrument, även om medlemsstaterna dock har rapporteringsplikt gentemot kommissionen) bör inom en relativt kort framtid om inte standardiseras så åtminstone bli föremål för en genomgripande tillnärmning på frivillig basis.

4.6. EESK ser med oro på situationen i några av de nya medlemsstaterna där det fortfarande finns betydande lager av produkter eller varor som kan klassificeras som långlivade organiska föreningar som man bör göra sig av med. Under den förberedande fasen inför anslutningen utlovades finansiellt stöd för bortskaffande av lagren via olika program, däribland ISPA. I framtiden bör de resurser och det tekniska bistånd som krävs för att bli av med lagren i denna del av Europa komma från gemenskapens ordinära åtgärdsinstrument, i första hand från strukturfonderna. Detta förutsätter konstant övervakning från gemenskapsinstitutionernas sida, men framför allt måste myndigheterna i de nya medlemsstaterna medverka på ett ansvarsfullt sätt och försöka involvera socioekonomiska aktörer, icke-statliga organisationer och hela befolkningen.

4.6.1. På samma sätt hoppas EESK att man i Medelhavsområdet utanför EU, ett område med allvarliga problem vad gäller användning, och även missbruk, av ämnen som kan klassificeras som långlivade organiska föreningar, inom ramen för samarbetsstrategierna för EU-Medelhavsområdet och "god grannsämja" kommer att prioritera alternativ till och eliminering av dessa produkter.

4.7. EESK anser vidare att kontrollen med avseende på förekomsten av produkter som kan klassificeras som långlivade organiska föreningar måste intensifieras, och förordrar att man inom ramen för sjätte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling i högre grad utnyttjar den redan nu existerande möjligheten att anslå resurser till en förbättring av kontrollmekanismerna och de tekniska förfarandena för att fastställa förekomsten av och spridningsvägarna för långlivade organiska föreningar.

4.8. Avslutningsvis konstaterar EESK att detta förordningsförslag har visat sig nödvändigt även av den anledningen att man trots den breda debatt som uppstod i samband med vitboken om kemiska ämnen fortfarande inte lyckats följa upp de rekommendationer som presenterades där. Utöver det specifika syftet med detta yttrande vill kommittén även ta tillfället i akt att anmoda kommissionen att snarast möjligt utarbeta förslag till hur bestämmelserna skall genomföras.

#### 5. Särskilda kommentarer

5.1. EESK anser att man i hänvisningen till rättslig grund först bör ange fördragsartikel 175 (miljöskydd), och därefter artikel 95 (inre marknaden), precis som man också helt korrekt gör i det första skälet i dokumentet.

(1) Protokollet trädde i kraft i oktober 2003.

(2) Som exempel kan nämnas projektet Monarpop (*Monitoring Network in the Alpine Region for POPs*), som är ett samarbete mellan staterna i Alpmrådet inom ramen för Interreg-programmet.

5.2. Fortfarande med hänvisning till skälen (närmare bestämt det åttonde) ställer vi oss frågande till kommissionens bedömning att användning av HCH (lindan) skall förbli tillåtet i vissa medlemsstater, inte minst med tanke på att försiktighetsprincipen skall tillämpas på detta område och att beslut nr 2000/801/EG<sup>(1)</sup> innebär ett förbud mot detta ämne som växtskyddsmedel. EESK uppmanar kommissionen att så ingående som möjligt undersöka hur, var och i vilket syfte lindan fortfarande används. Kommittén anser under alla omständigheter att detta ämne aldrig bör användas om andra alternativ finns (produkter eller processer).

5.3. När det gäller artikel 5 (lager) konstaterar EESK att informationsplikten endast gäller för lager som överstiger 100 kg. Kommittén skulle vilja se en sänkning av denna gräns (exempelvis till 50 kg), men är medveten om att detta skulle innebära ett betydande administrativt merarbete för medlemsstaterna och företagen. Vi förordar istället följande: a) att informationskampanjer inleds för att göra samtliga innehavare av lager av de aktuella ämnena medvetna om de risker som är förknippade med dessa ämnen; b) att rådgivning och tekniskt bistånd skall tillhandahållas för ett säkert bortskaffande av lager, och att detta även skall gälla mindre lagerdepåer.

5.4. När det gäller det tekniska bistånd som kommissionen och medlemsstaterna skall ge utvecklingsländer (artikel 11) anser EESK att det inte endast bör vara icke-statliga organisationer som kan få stöd och göras medansvariga, utan även – och uttryckligen – arbetsmarknadens parter.

5.5. Artikel 13 (påföljder) föreskriver att påföljderna skall vara "effektiva, proportionerliga och avskräckande" och ålägger medlemsstaterna att administrera dessa och avgöra deras storlek. EESK anser att påföljderna bör vara så lika som möjligt

<sup>(1)</sup> EGT L 324, 21.12.2000.

över hela EU, men framför allt bör de utformas efter samma kriterier. Den inställning som framkommer i det övergripande kriteriet – effektivitet, proportionalitet och avskräckande effekt – kan tolkas på olika sätt i olika länder, vilket leder till snedvridningar beträffande ansvar och marknadsvillkor. För att undvika detta krävs det ett nära samarbete mellan ländernas kontrollstrukturer och påföljdsutdömande institutioner, något som även uttryckligen bör nämnas i förslagstexten.

6. **Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av 1998 års protokoll till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar om långlivade organiska föroreningar<sup>(2)</sup> – Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar<sup>(3)</sup>**

6.1. Syftet med dessa förslag är att bana väg för ett godkännande från Europeiska gemenskapens sida av de båda internationella överenskommelserna på detta område, samt att besluta om förfaranden för hur nya ämnen skall kunna läggas till i dessa överenskommelser.

6.2. På grundval av dessa beslut skall rådet utse den eller de personer som på Europeiska gemenskapens vägnar har rätt att deponera godkännandeinstrumentet för protokollet och konventionen hos FN:s generalsekreterare. Det är sedan endast gemenskapsinstitutionerna som kan föreslå ändringar på gemenskapens vägnar.

6.3. EESK vill uttrycka sitt fulla stöd för dessa två beslutsförslag och hoppas att de antas snarast möjligt.

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 332 slutlig.

<sup>(3)</sup> KOM(2003) 331 slutlig.

Bryssel den 29 oktober 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredjeländer i fråga om migration och asyl"**

(KOM(2003) 355 slutlig – 2003/0124 (COD))

(2004/C 32/09)

Den 12 september 2003 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 svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2003. Föredragande var Giacomina Cassina.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 oktober 2003 antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 4 röster emot och 2 nedlagda röster.

## 1. Inledning och förslagets innehåll

1.1. Den 11 juni 2003 offentliggjorde kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredjeländer i fråga om asyl och migration. Det sammanlagda anslaget är på 250 miljoner EUR och programmet löper under 5 år (2004–2008) <sup>(1)</sup>.

1.2. Europeiska rådet utvecklade i sina slutsatser från mötet i Tammerfors <sup>(2)</sup> tanken på partnerskap med tredjeländer i fråga om invandring och framhöll att det behövs en övergripande strategi som behandlar frågor som rör politik, mänskliga rättigheter och utveckling i de berörda länderna och regionerna. <sup>(3)</sup>

1.3. Budgetmyndigheten tog 2001 (i artikel B7-667 i Europeiska unionens allmänna budget) för första gången upp anslag som är avsedda för finansiering av förberedande åtgärder i fråga om migration och asyl.

1.4. I detta dokument lägger kommissionen fram ett förslag till rättslig ram och till en ökning av anslagen för detta instrument för samarbete med tredjeländer i fråga om migra-

tion. Detta instrument gör det möjligt att genomföra ett flerårigt program (första fasen: 2004–2008) som syftar till att på ett specifikt och kompletterande sätt bistå tredjeländer i deras ansträngningar att bättre hantera migrationsströmmar i alla avseenden. Programmet är avsett särskilt för de tredjeländer som är aktivt engagerade i förberedelser för eller genomförande av återtagandeavtal vilka paraferats, undertecknats eller ingåtts med Europeiska gemenskapen.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. EESK ställer sig bakom inrättandet av ett program med detta syfte och hoppas att EU-institutionerna snart godkänner instrumentet. Vi erinrar om att vi i flera av våra yttranden <sup>(4)</sup> om invandring alltid har hävdats att man måste verka på två kompletterande fronter. Den första syftar till att utforma samlade och enhetliga lagar, förfaranden, program och tydliga rutiner för att underlätta för invandrare att resa in lagligt och integreras i det europeiska sociala och ekonomiska livet. Den andra innebär ett tätt samarbete med invandrarnas ursprungsländer. EESK är övertygad om att den komplicerade

<sup>(1)</sup> Förslaget till förordning är en uppföljning av Europeiska kommissionens meddelande till rådet och parlamentet "Att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredje länder", KOM(2002) 703 slutlig.

<sup>(2)</sup> Se punkt 11 och 12 i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999.

<sup>(3)</sup> Denna strategi befästes i samband med Europeiska rådet i Sevilla (punkt 27–29 i slutsatserna) och Europeiska rådet i Thessaloniki (punkt 19–21 i slutsatserna).

<sup>(4)</sup> Se särskilt EESK:s yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en invandringspolitik för gemenskapen", EGT C 260, 17.9.2001, yttrandet om "Invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll", EGT C 125, 27.5.2002 och yttrandet om "Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare", EGT C 80, 3.4.2002.

invandringsproblematiken kräver en samverkan mellan olika politikområden, och välkomnar och framhåller det ansvar som i förslaget läggs på kommissionen för att samstämmigheten med den övriga gemenskapspolitiken säkerställs (artikel 8).

2.1.1. Det är särskilt viktigt att EU skaffar sig lämpliga instrument för att undvika att medlemsstaterna ständigt växlar mellan åtgärder som skydd, eller rent av stängning, av de yttre gränserna och spridda försök att tillgodose det akuta behov av arbetskraft som uppstått på grund av det allvarliga demografiska läget i EU-länderna genom arbetstagare från tredje land. Dessa instrument bör tillsammans vara tillräckligt flexibla för att tillfredsställa olika behov, men samtidigt ha en gemenskapskaraktär som i sin tillämpning sörjer för rättvisa och öppenhet. Utan en sådan lagstiftning får man negativa effekter också på de europeiska arbetstagarnas syn på invandringssituationen, som från fall till fall framställs som en nödvändighet eller som en fara.

2.2. EESK framhåller kravet på att insatserna på de båda nämnda områdena (en öppen invandringspolitik och samarbete med ursprungsländerna) skall vara samtidiga och enhetliga och präglas av en rad mål som omfattar såväl EU:s värderingar som dess politik. Tyvärr saknas fortfarande definitionen på en gemensam invandringspolitik på grund av problem med godkännandet av vissa bestämmelser (till exempel på området familjeåterförening, viseringar, längre vistelser, etc.). Dessa problem beror framför allt på att medlemsstaternas regeringar inte vill ge avkall på sin egen invandringspolitik. EESK beklagar detta faktum och betonar kravet att på ett samstämmigt och ansvarsfullt sätt fortsätta strävan att genomföra besluten från Tammerfors, Sevilla och Thessaloniki. Den illegala invandringen gynnas mycket mer av osäkra förfaranden och en ineffektiv mottagningspolitik än av otillräckliga gränskontroller<sup>(1)</sup>. Utan en tydlig viserings-, inrese- och integreringspolitik försvårar förslaget om ett samarbetsprogram med invandrarnas ursprungsländer en balanserad lösning, i synnerhet vad gäller vilka åtgärder som skall prioriteras.

2.3. I den föreslagna texten kan det förefalla som om man prioriterar återtagande (som omfattar påtvingade och frivilliga återvändanden samt återvändande av dem som har haft ett tillfälligt skydd) framför andra åtgärder. En tydlig informations-

politik är särskilt viktig både vad gäller förfarandena för legal utvandring och de krav och särdrag som kännetecknar arbetsmarknaderna i EU-länderna. Ett annat mycket viktigt område är de potentiella invandrarnas yrkesutbildning, särskilt om den erbjuds i samband med europeiska företags investeringar i och/eller utflyttning till invandrarnas ursprungsländer. Man får i sammanhanget inte bortse från att man måste stödja den sociala utvecklingen i dessa länder och verka för respekten för grundläggande sociala normer. EESK anser också att texten inte blivit tydligare av att man med samma instrument omfattar många olika aspekter av tredjelandsmedborgarnas rörlighet (ekonomiska invandrare, flyktingar, personer som åtnjuter tillfälligt skydd, illegala invandrare, etc.).

2.4. Allt detta skapar en obalans också vad gäller begreppet "hantering av migrationsströmmar", ett åtagande som är mycket mer komplicerat än att bara hålla kvar potentiella invandrare i ursprungsländerna eller att inrätta bestämmelser eller program för återvändande. I flera yttranden om invandring<sup>(2)</sup> har EESK redan påtalat behovet av en dynamisk och samlad hantering av migrationsströmmarna (båda vid utresa och hemresa) som omfattar flera olika insatser och aktörer.

2.4.1. Det är särskilt viktigt med en tydlig information om emigrationsförfaranden, arbetsmöjligheter, yrkesmässiga och administrativa krav för arbete i EU, arbetsmarknadskrav i mottagarländerna, avtalsvillkor, instrument för och möjligheter till integrering för enskilda och familjer. Om det skulle ske ett uppsving i den ekonomiska tillväxten i Europa, bland annat genom en ny dynamik i utvecklingen av de stora infrastrukturnäten, skulle det kräva en omfattande arbetskraft, som i stor utsträckning skulle kunna komma från tredje land. Det vore därför kortsynt att motverka ett sådant behov med nuvarande disparata och ibland motstridiga nationella lagstiftningar. Samtidigt skulle det kunna hända att många arbetstagare från tredjeländer genom ett system med underleverantörer som inte alltid är tillräckligt övervakat (eller som inte går att kontrollera) i de stora gemenskapsprojekten skulle komma att arbeta under illegala och oskyddade former, vilket vore oacceptabelt.

(1) I meddelandet från kommissionen – KOM(2002) 703 slutlig – uppges: "I de fall då det fortfarande saknas en övergripande invandringspolitik, vilket även gäller för EU, hittar arbetskraften sin egen (illegala) väg in på den globaliserade arbetsmarknaden" (punkt 4.2).

(2) Se särskilt EESK:s yttrande om "Grönbok om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt", EUT C 61, 14.3.2003 och yttrandet om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemenskapspolitik för återvändande av personer som vistas olagligt", EUT C 85, 8.4.2003.

2.4.2. Programmet i fråga skulle kunna komma väl till pass också på detta område, i gemenskapens och i de medborgares intresse som önskar utvandra till EU. EESK kräver därför att man som en åtgärd i förslaget åtminstone startar upp (om så bara på försök) ett system som EURES<sup>(1)</sup>, där arbetsmarknadsparterna i EU och i invandrarnas ursprungsländer deltar.

2.5. Lika viktiga är de insatser som kan göras på området för utbildning av potentiella invandrare, alltifrån språkkurser till en regelrätt yrkesutbildning, vilken i första hand de företag som efterfrågar arbetskraft från tredje land skulle kunna delta i. Dessutom skulle möjligheten till praktiktjänstgöring i EU kunna innebära ett viktigt steg som inte bara skulle förse företagen i EU med kvalificerad arbetskraft utan också på ett påtagligt sätt hjälpa ursprungsländerna att förbättra sina konkurrensfaktorer så att de kan locka till sig utländska direktinvesteringar.

2.5.1. EESK inser att de föreslagna åtgärderna är avsedda att direkt stödja tredje länder, men anser att man också kan tolka texten så att några initiativ kan bedrivas i medlemsländerna på villkor att de bidrar till att genomföra programmets mål. Enligt EESK borde denna punkt klargöras bättre i förslaget, och vi hoppas att det också lanseras gemensamma utbildningsinsatser i EU eller andra insatser som syftar till att stödja riktade aktioner för återvändande genom ekonomiska åtgärder i berörda tredjeländer som kan leda till att återvändande personer får möjlighet till arbete. EESK är medveten om att några program som bygger på andra gemenskapsinstrument redan ger möjligheter i denna riktning, men kräver att dessa förstärks och tätt samverkar med det aktuella programmet.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1. Programmet riktar sig till tredjeländer, men i artikel 1, andra stycket preciseras: "Programmet är avsett särskilt för de tredjeländer som är aktivt engagerade i förberedelser för eller

genomförandet av återtagandeavtal vilka paraferats, undertecknats eller ingåtts med Europeiska gemenskapen." EESK understryker att denna hänvisning till tredjeländer som har paraferat, undertecknat eller ingått återtagandeavtal inte skall tolkas som att dessa skall prioriteras särskilt. EESK konstaterar att några länder som (ännu) inte har undertecknat återtagandeavtal kanske har det största stödbehovet. Ett starkt migrationstryck uppstår ofta i de länder som befinner sig i en ekonomisk och/eller demokratisk övergångsperiod, där det råder rättsosäkerhet och där välfärdssystemen och de sociala strukturerna är svaga eller obefintliga. Under sådana förhållanden kan det vara särskilt viktigt att stödja och befästa demokratin genom omformning av de administrativa och politiska strukturerna som syftar till att inrätta sådana effektiva och rättvisa sociala system som respekterar grundläggande sociala normer och utvecklar det organiserade civila samhället.

3.2. I artikel 2, andra stycket, tredje strecksatsen önskar vi föra in följande ändring: "Strukturerad spridning – enligt EURES-nätverkets modell – av information om möjligheterna att arbeta lagligt i Europeiska unionen och om de förfaranden som skall följas i detta syfte, samt om förhållanden vad gäller avtal, administration och mottagning i de olika medlemsländerna." I artikel 2, andra stycket, nionde strecksatsen (åtgärder) önskar EESK att det uttryckligen anges att man i den regionala och subregionala dialogen engagerar inte bara förvaltningarna i de berörda länderna, utan även arbetsmarknadens parter. I övrigt är artikeln i fråga lovvärd och fastställer en rad prioriteringar i mål och åtgärder som EESK stöder.

3.3. Artikel 4 är grundläggande och bör placeras i enlighet med detta. Vi föreslår därför att den sätts in på platsen för artikel 1 eller uppgår i denna.

3.4. De parter som kan dra nytta av programmet räknas upp i artikel 5. EESK begär att arbetsmarknadsparterna omnämns särskilt eftersom de aldrig kan identifieras enbart inom begreppet icke-statliga organisationer. Vad gäller invandring har dessa parter ett särskilt ansvar i förvaltningen av den ekonomiska migrationen, som är den mest omfattande. I enlighet med detta tycks artikel 6 underförstått hänvisa till arbetsmarknadens parter. EESK anser emellertid att den företrädesvis administrativa infallsvinkeln i artikel 6 innebär en begränsning. När det gäller migration är det lika viktigt att ansluta sig till de värden som anges i artikel 4.

(1) EURES är ett arbetsförmedlingssystem som skall underlätta arbetstagarnas fria rörlighet i EU. Systemet fungerar genom ett nät av rådgivare som utbildats av Europeiska kommissionen och som har ständig kontakt med kommissionen. EURES förser arbetstagare med information om utflyttning, levnadsförhållanden (levnads-kostnader, skattesystem, skolsystem, etc.), arbetsförhållanden (avtal, arbetstider, löner, etc.). Företagare får information som underlättar rekryteringen av personal utanför det egna landet. EURES samverkar och samarbetar med nationella arbetsförmedlingar och med arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

3.5. EESK konstaterar att man i artikel 7, tredje stycket anger: "Om en åtgärd samfinansieras genom programmet får ingen finansiering från något annat program som belastar Europeiska unionens budget förekomma". Detta hindrar inte att andra åtgärder som finansieras av andra gemenskapsprogram kan bidra till att genomföra målen i det aktuella förslaget, vilket uppges i artikel 4: "Vid behov och i mån av möjlighet

skall de åtgärder som finansieras enligt denna förordning knytas samman med åtgärder för att stärka demokratin och rättsstaten".

3.6. I artikel 11 föreskrivs att kommissionen skall avlägga en rapport senast 2006 och en slutrapport senast 2010. EESK begär att redan nu bli rådfrågad i ärendet.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om upprättande av ett handlingsprogram för gemenskapen för att främja organ som är verksamma på europeisk nivå och för att stödja enskilda insatser på utbildningsområdet"**

*(KOM(2003) 273 slutlig – 2003/0114 (COD))*

*(2004/C 32/10)*

Den 27 juni 2003 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2003. Föredragande var Angel Panero Flórez.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 124 röster för, 1 röst emot och 2 nedlagda röster.

**1. Inledning**

1.1. Europeiska kommissionen har under de senaste åren samfinansierat olika organ som är verksamma på utbildningsområdet via avtal med följande institutioner:

- Europeiska högskolan i Brygge (Collège d'Europe),
- Europeiska universitetsinstitutet i Florens,
- Europeiska rättsakademien i Trier,
- Europeiska institutet för offentlig förvaltning i Maastricht,

- European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation,
- Internationella centret för europeisk utbildning,
- Europeiska byrån för utveckling av undervisning för elever med behov av särskilt stöd.

1.2. Kommissionen har också bidragit med stöd till gemenskapens utbildningsinsatser, däribland följande:

- Förberedande åtgärder för uppföljning av framtidsmålen för de europeiska utbildningssystemen.
- Verksamhet som syftar till att förmedla kunskaper om den europeiska integrationen i en akademisk miljö, bland annat genom Jean Monnet-verksamheten.



1.3. Det gemensamma för alla dessa insatser är att de hittills har genomförts utan en rättslig grund i budgethänseende.

1.4. Efter rådets antagande av förordning nr 1605/2002<sup>(1)</sup> med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget åtog sig kommissionen i ett uttalande av den 13 juni 2002 att lägga fram ett förslag till förordning om de allmänna kriterierna för urval och beviljande av administrationsbidrag till de organ som anges i budgetförordningens artikel 108.1 b.

1.5. Förutom detta åtagande tillkommer budgetförordningens krav att kommissionens utgifter under budgetåret 2004 skall delas in efter anslagens ändamål. Det innebär att man måste utforma grundrättsakter för att finansiera ovannämnda typ av bidrag.

1.6. I det detaljerade arbetsprogram för uppföljning av målen för utbildningssystemen i EU, som antogs av rådet den 14 juni 2002<sup>(2)</sup>, anges en rad insatser som kräver stöd på gemenskapsnivå och som också omfattas av målen i förslaget till beslut.

1.7. Ett ytterligare argument för kommissionens förslag till beslut är att det i Laekenförklaringen, som fogats till slutsatserna från Europeiska rådets möte den 14–15 december 2001, framhävs att en av de grundläggande utmaningarna för Europeiska unionen är att föra medborgarna närmare det europeiska projektet och de europeiska institutionerna.

1.8. Slutligen och som ett led i argumentationen i det beslutsförslag som remitterats till kommittén för diskussion anger man att medlemsstaternas domare behöver utbildning i tillämpningen av gemenskapsrätten, särskilt i den juridiska tolkningen av förordning nr 1/2003<sup>(3)</sup> om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget. Även för denna insats finns en budgetpost, som kräver motsvarande rättsliga grund som de övriga insatserna från och med nästa budgetår.

1.9. Rättslig grund för beslutet är artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget, vilka sätter ramarna för gemenskapens utbild-

ningsinitiativ. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén skall utifrån dessa båda artiklar lägga fram ett yttrande om förslaget till beslut.

## 2. Sammanfattning av förslaget till beslut

### 2.1. Förslagets mål

2.1.1. I beslutsförslagets motiveringsdel anges att beslutets syfte är att anta en grundrättsakt för beviljande av bidrag till organ som är verksamma på europeisk nivå och för stöd till enskilda utbildningsinsatser.

2.1.2. I artikel 1 i förslaget fastställs att det allmänna målet för programmet skall vara att stödja verksamhet som bedrivs av organ på utbildningsområdet.

2.1.3. I punkt 5.1.2 i finansieringsöversikten påpekas att förslaget i första hand läggs fram för att tillgodose det tekniska behovet av en solid rättslig grund för de administrationsbidrag som traditionellt har beviljats på detta område ur del A i budgeten, i överensstämmelse med det ovannämnda gemensamma uttalandet från de tre EU-institutionerna i samband med antagandet av den nya budgetförordningen.

### 2.2. Programområden

I förslaget anges en rad insatser som kan genomföras av organ som är berättigade till stöd från gemenskapen. Det gäller insatser på följande områden:

Område 1: Stöd till särskilda institutioner som verkar på utbildningsområdet, dvs. de sju institutioner som räknas upp i inledningen till detta yttrande.

Område 2: Stöd till europeiska sammanslutningar som är verksamma på utbildningsområdet. Dessa sammanslutningar skall ha medlemmar i minst tolv medlemsstater och verka för ett ändamål av allmänt europeiskt intresse på utbildningsområdet.

Område 3 a: Stöd till verksamhet inom den högre utbildningen som rör den europeiska integrationen och i första hand Jean Monnet-professorer. Detta område avser huvudsakligen undervisning om europeisk integration vid universiteten, inrättande av och stöd till sammanslutningar av lärare med specialinriktning på detta ämnesområde, främjande av och diskussion om integrationsprocessen osv.

<sup>(1)</sup> EGT L 248, 16.9.2002.

<sup>(2)</sup> EGT C 142, 14.6.2002.

<sup>(3)</sup> EGT L 1, 4.1.2003.

Område 3 b: Stöd till verksamhet som bidrar till att förverkliga framtidsmålen för utbildningssystemen i Europa. Detta område hänger samman med det detaljerade arbetsprogrammet för uppföljning av dessa mål.

Område 3 c: Stöd till fortbildning i gemenskapsrätt för domare på nationell nivå och till organisationer som bedriver rättsligt samarbete. Avsikten är att stödja dessa organisationer och åtgärder som är avsedda att främja sådan fortbildning.

### 2.3. Budgetanslag

Budgeten för programperioden uppgår till 129,62 miljoner EUR. Anslagen skall fördelas på de olika områdena enligt följande:

Område 1: 58–65 procent av den totala budgeten.

Område 2: högst 4 procent av programmets budget.

Område 3 a: 20–24 procent av budgeten.

Område 3 b: 7–11 procent av budgeten.

Område 3 c: högst 4 procent av programmets budget.

### 2.4. Programmets löptid

Programmet skall genomföras från den 1 januari 2004 till den 31 december 2008. Det kan förlängas efter den 1 januari 2009 genom ett nytt beslut beroende på resultatet av kommissionens externa utvärdering.

## 3. Kommentarer till förslaget till beslut

3.1. EESK har granskat förslaget till beslut och konstaterar att det planerade programmet utgör summan av en rad olika åtgärder som har det gemensamt att de kräver en rättslig grund för särskilda bidrag som innan den nya budgetförordningen antogs beviljades utan rättslig grund.

Dessa bidrag behandlas i beslutsförslaget utifrån olika referensdokument:

- Arbetsprogram för uppföljning av framtidsmålen för de europeiska utbildningssystemen.
- Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid.
- Förordning nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget.

3.2. Kommittén konstaterar att man därmed blandar samman olika mål i ett enda program: behovet av en rättslig grund för särskilda bidrag, stöd till utbildningsinsatser och fortbildning för domare i medlemsstaterna.

Mot denna bakgrund kan det program som beskrivs i beslutsförslaget snarare betraktas som en samling program som förenas av ett gemensamt inslag – tillämpningen av budgetförordningen från och med 2004.

3.3. Det framgår klart vid en analys av förslaget att det inte handlar om ett program som behöver vidareutvecklas i någon större utsträckning, eftersom de flesta av dess insatser praktiskt tagit redan är färdigutvecklade. Programmet, som formellt sett ännu inte finns, genomförs i själva verket sedan flera år tillbaka.

EESK stöder därför kommissionens avsikt i beslutsförslaget att inrätta en genomförandebyrå som sköter hela eller delar av programhandläggningen, under förutsättning att byrån bildas genom en sammanslagning av Sokrates- och Leonardoprogrammens tekniska kontor och inte innebär att dess förvaltningskostnader belastar de redan små anslagen till det berörda programmet.

3.4. Kommittén stöder dock med kraft de insatser som syftar till att främja och bistå de ovannämnda organ som får bidrag från EU. Den värdefulla verksamhet som de utför på olika områden förtjänar EESK:s erkännande och kommittén ställer sig positiv till att fortsätta att stärka denna verksamhet för att ge den stabilitet och kontinuitet.

3.5. I förslaget till beslut upprättas ett handlingsprogram för gemenskapen på utbildningsområdet som rättsligt bygger på artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget, vilka uttryckligen definierar gemenskapens roll på utbildningsområdet.

Det framgår klart av den omfattande bilagan till förslaget, och vid en ingående granskning av de planerade åtgärdsområdena, att de flesta insatserna (bortsett från dem som tas upp under område 3 b) avser allmän utbildning, framför allt högre utbildning, och inte yrkesutbildning. Man bör ta hänsyn till båda utbildningsformerna i enlighet med de ovannämnda artiklarna i EG-fördraget.

Kommittén noterar likaledes att endast område 3 c omfattar en åtgärd som skulle kunna betecknas som livslångt lärande. EESK anser att livslångt lärande förutsätter insatser både i fråga om allmän utbildning och yrkesutbildning. Dessa insatser behöver förstärkas så att de i högre grad kan bidra till att Lissabonmålen uppnås.

3.6. Trots att det anges att beslutsförslaget inte skulle påverka budgeten anser kommittén att anslagen är otillräckliga, inte minst med hänsyn till EU:s förestående utvidgning. Anslagen bör därför höjas.

Programmets budget härrör från de budgetposter som i dag omfattar insatser som planeras inom de olika insatsområdena samt från den årliga procentuella budgetökningen. Vi konstaterar dock att finansieringen av allmänna utbildningsinsatser i runda tal varierar mellan 82 och 93 procent av programmets budget, samtidigt som finansieringen av yrkesutbildningsinsatser ligger kvar på mellan sju och elva procent av budgeten.

3.7. Mot bakgrund av dessa allmänna kommentarer anser kommittén att kommissionen bör överväga att ge förslaget till beslut en annan titel, som bättre avspeglar programmets verkliga innehåll och mål.

3.8. I artikel 2 i förslaget till beslut fastställs de organ som kan beviljas bidrag från programmet. Det anges inte hur många organ som får del av dessa bidrag.

I bilagan till förslaget fastställs (inom område 1) vilka organ som förslaget omfattar. Det handlar om de organ som kan beviljas stöd till drifts- och administrationskostnader. Förteckningen i bilagan är uttömmande och begränsad till de organ som nämns i inledningen till det här yttrandet.

Kommittén har redan betonat sitt stöd för detta initiativ eftersom det bidrar till att ge insatserna stabilitet och kontinuitet. Vi anser dock att förteckningen inte bör vara begränsad, utan öppen även för andra framträdande institutioner och organ som verkar för ett ändamål av allmänt europeiskt intresse, antingen i vid mening eller specifikt på ett konkret område.

3.9. Kommittén instämmer i att domare i medlemsstaterna behöver ökad utbildning beträffande förordning nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget.

Detta mycket speciella initiativ svarar helt och fullt mot definitionen av livslång fortbildning för yrkesaktiva. Initiativet riktar sig dock till en exklusiv grupp yrkesaktiva och avser ett mycket smalt ämnesområde. EESK betraktar det därför som en aning besynnerligt att det ingår i förslaget till beslut.

Enligt EESK bör område 3 c lyftas ut från förslaget och placeras i en annan rättslig ram, såvida det inte när det gäller livslångt lärande vidgas till att omfatta andra yrken och andra ämnen som på europeisk nivå är av samma intresse som det ämne som nu omfattas av det berörda insatsområdet.

3.10. Område 3 b, som avser stöd till verksamhet som bidrar till att uppnå framtidsmålen för utbildningssystemen, omfattar informationsinsatser och initiativ för att främja EU:s insatser på detta område, förbättra de europeiska utbildningssystemens kvalitet, öppna dem mot omvärlden och göra dem tillgängliga för alla.

Man måste vara särskilt uppmärksam på att dessa informations- och publikationsinsatser inte överlappar åtgärder som redan har påbörjats inom Sokrates- och Leonardoprogrammen. Det kräver en effektiv samordning av samtliga berörda avdelningar inom kommissionen och av de organ som administrerar de olika programmen.

3.11. Med hänsyn till de allmänna kommentarerna ovan om behovet av att inrätta en byrå med uppgift att administrera programmet, och till att de flesta insatser sedan en tid tillbaka redan pågår, frågar sig kommittén om det inte är nödvändigt att byråns budget skall innefatta anslag som är avsedda att finansiera undersökningar, expertmöten för att underlätta genomförandet av programmet, kampanjer för information, publicering och spridning osv.

Eftersom det inte handlar om helt nytt och oprövat program anser kommittén att dessa budgetmedel bör finansiera insatser som inte får lika stort stöd i förslagets nuvarande utformning, dvs. insatser på yrkesutbildningsområdet.

#### 4. Slutsatser

4.1. Med reservation för ovanstående kommentarer stöder EESK generellt sett de olika åtgärder som ingår i förslaget till beslut. De flesta har redan börjat genomföras och visat sig vara lämpliga att förlänga.

4.2. EESK kommer alltid att välkomna insatser som syftar till att stärka, förbättra och främja de europeiska utbildningssystemen, såväl inom som utanför unionens gränser. Kommittén bedömer därför – med hänvisning till sina kommentarer om denna aspekt av förslaget – att man bör främja denna typ av insatser för att skapa en bättre balans i gemenskapens budget.

4.3. EESK vill också särskilt nämna insatser som syftar till att stödja sådana välrenommerade organ som ingår i område 1 i förslaget till beslut. De utför ett viktigt och målinriktat arbete på sina olika områden på grundval av positiva värden som nära anknyter till medborgarnas önskemål och som bör vara vägledande för den europeiska integrationsprocessen. EESK stöder därför förslaget att dessa organ även i fortsättningen skall kunna beviljas bidrag genom de åtgärder som anges i förslaget till beslut.

4.4. Kommittén anser också att domare i medlemsstaterna behöver stöd för att fortbilda sig i och öka sina kunskaper om så viktiga ämnen som behandlas i förordning nr 1/2003. Vi stöder således de insatser som beskrivs i förslaget till beslut, med de förbehåll som framförs i punkt 3.9 i föreliggande yttrande.

4.5. EESK vill fästa uppmärksamheten på att detta förslag till beslut ingår i en samling av sju förslag som läggs fram till följd av tillämpningen av budgetförordningen. Kommittén anmodar kommissionen att anlägga ett helhetsperspektiv när den utarbetar denna typ av förslag, i synnerhet när det gäller kriterierna för tillgång till finansiering.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar"**

(KOM(2003) 441 slutlig – 2003/0174 (COD))

(2004/C 32/11)

Den 5 september 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2003. Föredragande var Adrien Bedossa.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 125 röster för och 2 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Det finns två viktiga skäl till att EU-kommissionen snabbt lägger fram detta förslag till förordning om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar.

1.1.1. Det första är att utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa snart kommer att antas. I det förslaget identifieras gemensamma frågor för att trygga folkhälsan som ett område där gemenskapens befogenheter mycket tydligt måste förstärkas.

1.1.2. Det andra skälet har att göra med folkhälsoproblemens kontinuerliga, världsomspännande aktualitet sedan mer än tjugo år tillbaka. Utgångspunkten är upptäckten av och den explosionsartade spridningen av muterande virus, t.ex. HIV i början av 1980-talet och, i början av det här året, muteringen av coronaviruset, vilket ledde till allmän beredskap från Kina till Kanada till följd av uppkomsten av den svåra akuta respiratoriska sjukdomen (SARS), som fått många olika, ännu inte helt klarlagda konsekvenser.

1.2. Vi skall inte heller glömma den bioterrorism som från och med slutet av 1980-talet hotar Japan och USA.

1.3. Något som framstår tydligt när man studerar dessa omfattande epidemiers nyare historia är att riskerna omedelbart sprids över hela jordklotet: HIV, som utan tvivel uppkom vid Kongoflodens stränder, identifierades första gången i Norfolk i USA, och mutationen av coronaviruset spreds på mindre än tre månader från Guangdong i Kina till Toronto i Kanada.

Detta innebär att spridningen av dessa epidemier påskyndas avsevärt av internationella resor och kommunikationssystem.

1.4. Ytterligare en begränsning är framträdande: De sociala trygghetssystemen i de olika medlemsstaterna är visserligen mycket olika, men alla EU-medborgare kräver att staten i allt större utsträckning skall skydda dem mot hälsorisker. I folkhälsofrågor utgår myndigheterna dessutom från principerna om försiktighet, tidig varning, information och öppenhet, trots att det ibland är svårt att på en och samma gång tillgodose alla dessa krav.

1.4.1. Situationen skiljer sig mycket åt mellan olika delar av Europeiska unionen: I vissa länder finns moderna och välavpassade system, medan sådana saknas i andra medlemsstater. Dessa skillnader kommer att bli större när EU utvidgas. Av detta skäl är det helt klart nödvändigt att inrätta ett välfungerande europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar.

1.5. Europeiska kommissionen har sedan 1999 administrerat ett nätverk för övervakning av smittsamma sjukdomar, men detta samarbete har hittills endast lett till otillräckliga punktsatser.

Systemet behöver förstärkas betydligt i framtiden om Europeiska unionen skall kunna kontrollera det på ett effektivt sätt. Vid sitt möte i Göteborg i juni 2001 uttalade sig Europeiska rådet också för inrättandet av ett centrum för förebyggande och kontroll av smittsamma sjukdomar.

Det skall noteras att medlemsstaterna i början av juni 2003, efter SARS-epidemins utbrott, gav ett mycket starkt stöd till förslaget om att inrätta detta centrum.

## 2. Allmänna synpunkter

2.1. Det krävs en systematisk och strukturerad metod för kontroll av smittsamma sjukdomar och av andra allvarliga hälsorisker. Detta visar hur viktigt det är att arbeta förebyggande, vilket också helt riktigt återspeglas i benämningen på centrumet och i avgränsningen av dess uppdrag (artikel 3 i förslaget).

På livsmedelsområdet har de på varandra följande utbrotten av bovin spongiform encefalopati, Creutzfeldt-Jacobs sjukdom, scrapie och kycklinginfluensa inneburit allmänt spridda, allvarliga hälsorisker.

2.2. På miljöområdet betraktas nu också den kraftiga ökningen av sjukdomar och dödsfall på grund av asbest, exponering för kemiska ämnen, utvecklingen av luftvägssjukdomar orsakade av luftföroreningar, samt den förhöjda dödligheten till följd av värmeböljan, dvs. av den globala uppvärmningen, som allvarliga folkhälsokriser som även de har epidemiska kännetecken. Förebyggande och kontroll av dessa nya hälsokriser kräver att man går utöver en smittskyddsmodell som endast är anpassad till smittsamma sjukdomar, inte minst eftersom miljöfaktorer får allt större inverkan även på dessa sjukdomar. Dessa kriser pekar på vikten av att studera hur flera riskfaktorer samverkar och ackumuleras och kan leda till svåra sjukdomar och hälsokriser. Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar bör ha en sådan struktur och utrustning att det kan genomföra komplexa analyser och till exempel ta fram mekanismerna bakom samverkan mellan och ackumulering av olika riskfaktorer.

## 3. Hälsorisker

3.1. Hälsorisker kan i framtiden komma att ha mycket olika ursprung: Såväl en mängd regioner i den industrialiserade världen som utvecklingsregioner som i stort sett saknar hälsovårdsinrättningar kan bli drabbade, särskilt med tanke på att det ännu inte finns något försvar mot dödliga hemorragiska febrar, t.ex. den som orsakas av ebolaviruset.

Allvarliga kriser orsakade av influensavirus, som är i ständig omvandling, utgör en reell hälsorisk.

3.2. Till detta skall läggas de kemiska, toxiska och mikrobiiska ämnen av "normalt" ursprung och de som avsiktligt kan spridas vid "bioterroristiska" attacker: t.ex. sarin i Japan, mjältbrandsbakterier i USA, botulinum-toxin, paralyserande gas eller giftgas i Irak

3.3. Två parametrar måste kontrolleras:

- Hur lång tid det tar att reagera vid allvarliga hälsokriser, och hur snabba insatserna sedan är, beror på de befintliga systemen för samordning av insatserna och är av avgörande betydelse när det gäller att angripa dessa kriser. SARS-krisen är det senaste exemplet på detta.
- Det nätverk som byggs upp måste vara kopplat till andra internationella nätverk: Det måste finnas förbindelser med Världshälsoorganisationen (WHO) och med det amerikanska CDC-nätverket (Center for Disease Control and Prevention) i Atlanta.

3.4. Konsekvenserna av dessa kriser ligger inte bara på folkhälsoplanet (där en reaktion på allmänhetens farhågor måste tillhandahållas) utan även på det ekonomiska planet – i samband med SARS-krisen drabbades många asiatiska länders ekonomi, liksom i lägre grad vissa europeiska turist- och transportföretag.

3.5. Genom beslut nr 2119/98/EG om att bilda ett nätverk för epidemiologisk övervakning och kontroll av smittsamma sjukdomar i gemenskapen åtgärdas den rådande oordningen.

3.6. Flera EU-medlemsstater förfogar över strukturer som är effektiva inom det egna landet men där samordningen mellan de olika medlemsstaterna är högst begränsad. På EU-nivå krävs samordning av övervakning, tidig varning och olika insatser, och detta bildar tillsammans det "nätverk av nätverk" som utgör grunden för gemenskapsinsatserna, för uppföljningen av dessa insatser och för de tekniska åtgärder som behövs.

3.7. Dessa krav förutsätter en betydande och stadigvarande ökning av de ekonomiska anslagen så att uppgifterna kan utföras.

Det vetenskapliga samråd och den samordning av de olika ländernas folkhälsopolitik som syftar till att tillgodose dessa krav och fullgöra de ålagda uppgifterna, kräver en betydande finansiering om man vill öka utrymmet för oberoende vetenskapliga yttranden och säkerställa ett effektivt operativt samarbete.

3.8. Uppsplittningen av de befintliga strukturerna är ogynn-sam. Nya mekanismer bör införas som kan hjälpa medlemsstaterna och kommissionen att utföra sitt arbete.

Utvidgningen med tio nya medlemsstater – av vilka de flesta har otillräckligt utbyggd hälsovård – kan medföra att övervakningens effektivitet blir bristfällig.

3.9. Europeiska unionen bör kunna försätta medlemsstaterna och deras hälsoskyddsmyndigheter i ständig beredskap mot alla former av angrepp mot folkhälsan: De övergripande kontakterna med WHO och andra specialorgan på världsnivå måste möjliggöra ett permanent informationsutbyte mellan nätverken, så att lämplig utrustning snabbt och varaktigt kan installeras för skydd mot attacker, oavsett var de inträffar.

3.10. De sanitära kriser som Europeiska unionens medlemsstater har drabbats av under det senaste årtiondet har lett till att EU:s och medlemsstaternas beslutsfattare samt allmänheten har blivit betydligt villigare att acceptera de ansträngningar som krävs för att bekämpa dessa folkhälsokriser.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. För att möta EU-medborgarnas ökande krav när det gäller dessa sanitära kriser, som har olika och ibland flera ursprung, räcker det om endast ett land i Europeiska unionen från olika håll samlar in den kompetens, sakkunskap och erfarenhet som behövs för att skapa en specialiserad och samordnad kunskapsbank.

4.2. Det nätverk som krävs måste innehålla flera komponenter:

- Tillräckligt mycket utbildad och kompetent personal
- De befintliga smittskyddscentrumen måste få en viktig plats i denna struktur och se till att deras modeller för förebyggande och kontroll är anpassade till riskutvecklingen och framför allt beaktar miljörelaterade hälsoproblem
- Alla medverkande parter skall ha tillgång till denna informationskälla. Nätverkets vetenskapliga yttranden skall vara normgivande och möjliggöra för kommissionen att utarbeta olika typer av åtgärds- och lagstiftningsförslag.

4.3. Genom detta centrum som fungerar som en oberoende europeisk byrå skulle samverkans effekterna mellan de nationella smittskyddscentrumen mobiliseras och öka betydligt. Centrumet bör skapa bästa möjliga samarbete mellan länderna i EU efter utvidgningen, och även med andra EU-organ, t.ex. Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) och Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA), som har särskild kompetens i fråga om läkemedelsövervakning, så att dubbelarbete mellan organen undviks.

4.4. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén instämmer helt i kommissionens analys när det gäller avgränsning och utformning av det uppdrag som Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar skall ha:

- Övervakning och nätverksarbete mellan befintliga laboratorier i syfte att snabbt uppnå en harmonisering av övervakningsmetoderna och ökad jämförbarhet och kompatibilitet när det gäller kontrolldata, vilka bör kunna sammanställas inom mycket snäva tidsramar.
- Vetenskapliga yttranden på hög nivå som erkänns av vetenskapliga myndigheter och av den akademiska världen, samt standardisering av laboratoriemetoder; bland annat måste hög kompetens och oberoende när det gäller det vetenskapliga arbetet kunna garanteras.

4.5. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill med eftertryck framhålla vikten av en permanent vetenskaplig övervakning; denna bör samverka med ett system för tidig och ytterst snabb varning, varigenom man skall kunna undvika att kriser förvärras eller sprids.

4.6. Kommittén anser att det tekniska biståndet i vissa fall inte skall begränsas till EU:s medlemsstater

Man måste vara uppmärksam på signaler från andra håll som kan ge anledning till snabba insatser. Europeiska unionen måste kunna erhålla stöd från och erbjuda bistånd till alla dem som kan bidra i olika insatsområden: EU-organ, WHO, det amerikanska CDC-nätverket (Center for Disease Control and Prevention), organisationer för humanitära sjukvårdsinsatser samt utländska organisationer med verksamhet i krishärdar som kan påverka omvärlden och särskilt EU.

4.7. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén instämmer i att centrumet vid sidan av dessa forskningsinsatser och förebyggande åtgärder skall ha en ledande roll när det gäller samordningen av insatser vid allvarliga hälsorisker som berör hela gemenskapen. Centrumet skall samordna de insatser som görs av berörda parter, t.ex. de myndigheter som ansvarar för folkhälsan, räddningstjänsten, armén och det civila samhället.

4.8. EESK noterar med intresse hur centrumet är tänkt att organiseras:

- Begränsad storlek men med stort inflytande tack vare de samordningseffekter som skapas med de nationella instituten.

EESK hyser dock farhågor när det gäller verksamheten i dess inledningsskede, med tanke på de små tilltagna personalresurserna.

- Den administrativa organisationen är av allt att döma tydlig och flexibel, och den ger möjlighet att permanent kontrollera att de åtgärder som vidtas av EU och på nationellt initiativ ligger i linje med varandra.

4.9. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén stöder eftertryckligen inrättandet av en rådgivande grupp (artikel 18) men vill påpeka att reglerna för dess sammansättning måste vara ytterst tydliga och noggranna. Den får inte bara bestå av medlemmar av motsvarande nationella centrum, eftersom det är denna grupp som vid sidan av direktören är den del av centrumet som är viktigast när det gäller att säkerställa att Europeiska unionen utformar en kraftfull folkhälsopolitik.

## 5. Slutsats

5.1. Europeiska kommissionen har reagerat snabbt på den internationella hälsokris som SARS framkallade.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är övertygad om att dessa hälsorisker kommer att bli allt fler i framtiden och ha flera olika fronter – kemiska, toxiska, klimatologiska, virologiska eller bakterologiska – och att resistens mot behandling kommer att accentuera riskerna, t.ex. när det gäller tuberkulos, aids, malaria och dödliga hemorragiska febrar.

5.2. Inrättandet av detta centrum innebär att Europeiska unionen uppmuntras att förstärka sin folkhälsopolitik i enlighet med definitionen i artikel 152, enligt lydelsen i det utkast till konstitution för Europeiska unionen som skall behandlas under regeringskonferensen.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

---

### **Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Stärka Lissabonstrategins sociala dimension: rationalisera den öppna samordningen inom socialt skydd”**

(KOM(2003) 261 slutlig)

(2004/C 32/12)

Den 28 maj 2003 beslutade kommissionen i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda meddelande.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 oktober 2003. Föredragande var Wilfried Beirnaert.

Vid sin 403:e plenarsession den 2 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 30 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 62 röster för och 2 röster mot.

## 1. Inledning

1.1. I och med en rapport våren 2003 åtog sig kommissionen att anta ett meddelande om ”Rationaliseringen av de nuvarande olikartade åtgärderna med anknytning till social integrering och pensioner, och med tiden samarbetet i fråga om hälso- och sjukvård och arbetet med att göra det ’lönsamt att arbeta’ genom att använda en enda öppen samordningsmetod”. I mars 2003 uppmanade dessutom Europeiska rådet i Bryssel kommissionen ”att rapportera om huruvida det är

tillrådligt att förenkla och rationalisera de olika insatserna för socialt skydd inom enhetliga ramar genom den öppna samordningsmetoden”.

1.2. Europeiska rådet i Lissabon beslutade i mars 2000 om en integrerad socioekonomisk strategi för Europa. Samarbetet inom socialt skydd hade då börjat stärka samordningen av den ekonomiska politiken inom ramen för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för sysselsättningspolitiken inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin.



1.3. Detta samarbete grundar sig på tillämpningen av den öppna samordningsmetoden inom två grenar på området för socialt skydd: social integration och pensioner. De viktigaste elementen i denna metod är: de gemensamma mål som satts upp, nationella handlingsplaner som täcker en period på två år för social integration, nationella strategirapporter som täcker en period på tre år för pensioner samt en gemensam rapport från kommissionen och rådet som sammanfattar och analyserar alla nationella handlingsplaner för integration och de nationella strategirapporterna om pensioner.

1.4. Samarbetet inom hälso- och sjukvård samt långtidsvård utgörs, i detta skede, av informations- och kunskapsutbyte, en mindre avancerad form av samarbete. Tre övergripande mål har identifierats och medlemsstaterna har svarat på en enkät med syftet att samla in information om på vilket sätt de tagit hänsyn till de tre målen i sin politik. I en gemensam rapport från kommissionen och rådet dras de viktigaste slutsatserna från en analys som gjorts av medlemsstaternas enkätsvar.

1.5. Kommittén för socialt skydd arbetar för närvarande med frågor som rör målet "att göra arbete lönsamt" för att fastställa hur systemen för socialt skydd kan bidra till detta övergripande mål. Olika aspekter av denna fråga har behandlats inom ramen för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningsriktlinjerna, och kommer att göra det även i fortsättningen.

## 2. Meddelandets innehåll

2.1. I kommissionens meddelande föreslår man, i syfte att stärka Lissabonstrategins sociala dimension, en rationalisering av samordningen av politiken inom socialt skydd samt en synkronisering från och med 2006 med samordningsprocessen för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. För dessa två processer har en samordnad tidsplan redan satts upp för perioden 2003–2005.

2.2. Kommissionen föreslår att rationaliseringen av samordningen inom socialt skydd utförs genom att man samlar alla gemensamma målsättningar under tre pelare: social integration, pensioner, hälso- och sjukvård samt långtidsvård. Denna sammanslagning ersätter den rad separata målsättningar som finns i dag, och den bör kunna antas av rådet 2006, samtidigt som de samlade riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. Målen bör, i princip, förbli oförändrade under en treårsperiod. De gemensamma målen bör även omfatta ett begränsat antal övergripande frågor, såsom jämställdhetsdimensionen (gender mainstreaming) eller hur man kan göra arbete lönsamt (make work pay).

2.3. Det finns också planer på att medlemsstaterna skall utarbeta en samlad rapport på området socialt skydd, som på

en och samma gång ersätter de nationella handlingsplanerna för social integration och de nationella strategirapporterna om pensioner. Denna rapport skulle täcka en tidsperiod på tre år. Under denna treårsperiod kommer medlemsstaterna att lägga fram rapporter om åtgärder som redan vidtagits.

2.4. De nationella rapporterna kommer att följas upp av en mekanism på europeisk nivå, dvs. av en gemensam rapport från kommissionen och rådet på området socialt skydd, där man utvärderar de resultat som åstadkommit i medlemsstaterna med anknytning till de gemensamma målsättningarna.

2.5. Ett antal indikatorer kommer att antas genom en gemensam överenskommelse i syfte att bedöma de framsteg som redan gjorts vad beträffar de gemensamma målsättningarna.

2.6. Meddelandet innehåller också en tidsplan för integreringen av de nya medlemsstaterna i den rationaliserade processen.

## 3. Allmänna synpunkter

### 3.1. Principen om en öppen samordning inom socialt skydd

3.1.1. Kommittén noterar att man lägger till principen om samordning av medlemsstaternas socialpolitik (artikel 14.4) i den första delen av utkastet till konstitution för Europeiska unionen. Denna princip bekräftas i del III i utkastet, som preciserar att principen på det sociala området innebär "initiativ med syftet att fastställa alla riktlinjer och indikatorer, organisera utbytet av bästa metoder och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering" (art. III-107 andra stycket). Denna text kommer hädanefter att ligga till grund för den öppna samordningsmetoden. Även om den rättsliga grunden är av stor betydelse är det ändå lika betydelsefullt att det tillkommer en politisk vilja att ge ett konkret innehåll till denna samordning. Kommittén anser att avmattningen i den ekonomiska tillväxten gör samordningen ännu mer betydelsefull.

3.1.2. Vad gäller denna fråga erinrar kommittén om hur viktig den öppna samordningsmetoden är på området för socialt skydd, vilket framgår av yttranden om indikatorer på området för social integration<sup>(1)</sup>, och för rimliga och stabila pensionssystem.<sup>(2)</sup> Kommittén pläderar också för en öppen samordningsmetod inom hälso- och sjukvården<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> EGT C 221, 17.9.2002.

<sup>(2)</sup> EGT C 48, 21.2.2002.

<sup>(3)</sup> CESE 928/2003 av den 17 juli 2003.

3.1.3. Kommittén konstaterar att kommissionens meddelande avser en rationalisering och förenkling av de olika samordningsprocesser som finns inom socialt skydd, och inte målsättningar, riktlinjer och fastställda indikatorer inom dessa processer.

3.1.4. Dessa kommer att utvecklas i större utsträckning i framtida steg i samordningen inom socialt skydd. Inom kommissionens arbetsprogram planerar man att innan den nya processen påbörjas 2006 utarbeta:

- en gemensam rapport under våren 2004 om social integration som uppföljning till de nationella handlingsplaner som utarbetats för perioden 2003-2005 och som medlemsstaterna införde i juli 2003,
- ett meddelande om hälso- och sjukvård samt långtidsvård under våren 2004,
- en rapport om målet att "göra arbete lönsamt" som planeras till våren 2004,
- en rad indikatorer liksom nya befolkningsprognoser och ekonomiska prognoser för att 2005 utarbeta eller uppdatera nationella strategirapporter rörande pensioner,
- en utvärdering av samarbetet hittills i fråga om pensioner, social integration samt hälso- och sjukvård.

3.1.5. Kommittén insisterar på att från och med nu rådföras när det gäller dessa nya avgörande steg.

### 3.2. Kommissionens meddelande om en rationalisering av den öppna samordningsprocessen inom socialt skydd

3.2.1. Kommittén ger sitt stöd till motiveringen som ligger till grund för detta meddelande avseende en rationalisering och förenkling av den öppna samordningen inom socialt skydd. Kommittén understryker att de punkter som är särskilt positiva i detta nya tillvägagångssätt är följande:

- En förstärkning av Lissabonstrategins sociala dimension genom att ge större tyngd åt politiken för modernisering och förbättring av det sociala skyddet.
- En förlängning av Lissabonstrategin som är baserad på idén om en positiv samverkan mellan ekonomi, samhälle och socialt skydd. Dessa nödvändiga samverkans effekter skall främja de tre sidorna i triangeln: varaktig ekonomisk tillväxt, fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning. Denna sammanhållning bör betraktas som en separat del av utvecklingen.

— En ökad tonvikt på pelarna för social integration, pensioner och hälso- och sjukvård genom att man förenklar och rationaliserar processen i fråga.

— En gradvis integrering av de nya medlemsländerna i processen för samordningen inom socialt skydd.

3.2.2. Kommittén välkomnar den vilja att tillämpa ett öppet arbetssätt som meddelandet vittnar om. I meddelandet understryker man "att det civila samhället är välorganiserat när det gäller social utslagning" och betonar hur viktigt det är "att arbetsmarknadens parter deltar och att samråd sker med icke-statliga organisationer och representanter för regionala och lokala förvaltningar". Regeringar och myndigheter måste dessutom visa en verklig vilja till öppenhet och låta arbetsmarknadens parter och andra organisationer som berörs av processen medverka på ett sådant sätt att de kan ge effektiva bidrag. Kommittén är emellertid väl medveten om att det finns flera olika intressegrupper att ha kontakt med för varje fråga.

3.2.3. Denna positiva bedömning utesluter dock inte farhågor och en viss oro.

3.2.3.1. Kommittén är rädd för att den nuvarande processen, under övergångsperioden och före inrättandet av den nya processen, förlorar sin dynamik, att den rent av kvävs eller stannar upp. Denna oro gäller framför allt den sociala integrationsprocessen, men också den process som rör pensionssystemet – målsättningen på området avser lika mycket tillräckliga pensioner som ett stabilt pensionssystem – och hälso- och sjukvårdsprocessen, inom vilken man uppenbarligen inte lyckas verka för en öppen samordningsmetod. Detta har kommittén understrukit i sitt yttrande <sup>(1)</sup>.

3.2.3.2. När det gäller den nya processen som skall införas 2006, är kommittén rädd för att en sammanföring av de olika processerna till en enda övergripande mekanism kommer att skada de olika ärendenas särart på områdena social integration, pensioner och hälso- och sjukvård. Var och en av dessa frågor är förknippad med utmaningar som rör just den frågan. Frågan om social integration hänger samman med problem som rör inte bara minimiinkomst och sysselsättning utan också bostäder, utbildning, hälso- och sjukvård, möjligheterna till rättslig prövning, etc. Frågan om hälso- och sjukvård innebär särskilda utmaningar när det gäller långvarigt sjuka, äldre personer och handikappade personer. Denna fråga kräver kontakter med särskilda intressegrupper, som arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och andra berörda organisationer, t.ex. organ inom den sociala ekonomin, intresseföreningar för sjuka respektive vårdgivare osv. Anledningen till att man är mån om att ta fasta på det specifika i varje fråga tas upp nedan.

<sup>(1)</sup> CESE 928/2003 av den 17 juli 2003.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Kommittén begär att definitionen gemensamma mål skall klargöras. Kommissionens förslag att ersätta den befintliga uppsättningen av specifika målsättningar för social integration, pensioner, hälso- och sjukvård samt långtidsvård med en samling mål som är gemensamma väcker en rad frågor och bäddar för osäkerhet. På vilket sätt är dessa mål gemensamma? Gemensamma mål fördelade på tre pelare? Kommittén är rädd för att de gemensamma målen inom de tre pelarna social integration, pensioner samt hälso- och sjukvård är alltför allmänna, med tanke på problemens särart. Enligt kommittén bör dessa mål kompletteras med särskilda målsättningar på varje område. I annat fall kommer detta att utgöra en svaghet i processen. Det rör sig om en prioriterad frågeställning från kommitténs sida. Kommittén har verkligen önskemål om att få garantier från kommissionen på denna punkt. Dessutom framhåller kommittén med bestämdhet att de nya målsättningarna inte får förringa de gemensamma resultat som redan uppnåtts avseende processen för social integration och att man däremot måste säkerställa kontinuitet och dynamik i genomförandet. Kommittén påminner slutligen om hur betydelsefullt det är att de europeiska målsättningarna kompletteras med målsättningar som medlemsstaterna fastställer på nationell nivå.

4.2. Kommittén delar kommissionens åsikt vad gäller nödvändigheten av ett begränsat antal övergripande frågor. Kommittén anser dock att det är nödvändigt att de allmänna målen åtföljs av mer specificerade målsättningar och att ett tillägg av ett stort antal övergripande frågor skulle göra processen ännu mer komplex och motverka arbetet med att förenkla och rationalisera.

4.2.1. Kommittén stöder inbegripandet av jämställdhetsdimensionen (gender mainstreaming) bland de övergripande frågorna. Denna dimension är av stor betydelse. Kommittén kräver att man för varje område skall ange konkreta åtgärder för att införliva jämställdhetsdimensionen. Genomförandet av dessa åtgärder bör beskrivas i årliga nationella rapporter och bör övervakas noga på europeisk nivå.

4.2.2. Målsättningen att göra det lönsamt att arbeta och att arbete skall ge en säker inkomst ingår i de fyra stora mål som sattes upp av kommissionen i ett meddelande från 1999<sup>(1)</sup> för att modernisera och förbättra den sociala tryggheten. Kommittén understryker dessutom att eftersom denna fråga också behandlas inom ramen för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och riktlinjerna för sysselsättning, är en samordning av olika insatser i alla fall nödvändig på detta område, som är av avgörande betydelse.

4.3. Kommittén menar att ett utarbetande av en enda rapport av medlemsstaterna på området social trygghet skulle kunna förbättra samverkan mellan de åtgärder som vidtas för varje pelare och förhindra dubbelarbete. Kommittén ser emellertid en risk för att angreppssättet blir begränsat när det gäller att ta hänsyn till varje frågas specifika problem. I en genomföranderapport som täcker samtliga tre områden skulle det i själva verket vara svårt att behandla frågeställningarna så djupt som man skulle kunna göra i särskilda rapporter för varje område. Det är därför nödvändigt att denna samlade rapport säkerställer en god uppföljning av de insatser som gjorts inom ramen för de nationella handlingsplanerna (integration) och i strategirapporter avseende pensioner och att den därigenom upprätthåller den dynamik som skapats.

4.4. Kommittén ger sitt stöd till den treårscykel inom vilken medlemsstaterna enligt överenskommelse skall utarbeta årliga nationella rapporter som i huvudsak behandlar de framsteg som gjorts vad gäller genomförandet av de gemensamma målen. De årliga nationella rapporterna är nödvändiga för att säkerställa en uppföljning på europeisk nivå av de framsteg som gjorts. Det är meningen att detta skall ligga till grund för utarbetandet av en årlig gemensam rapport från kommissionen och rådet om socialt skydd, som är ett nyckelinstrument i den nya processen.

4.5. Kommittén understryker i meddelandet att den stora utmaningen med den nya processen är att ta hänsyn till de framsteg som görs inom samtliga områden, på ett sätt som är både öppet och effektivt. Av särskild vikt är också preciseringen av de indikatorer som fastställts. Kommittén har förståelse för att kommissionen är angelägen om att se till att det totala antalet indikatorer förblir begränsat, men det är också viktigt att dessa indikatorer är tillräckligt relevanta och specificerade, för att man skall kunna bedöma genomförandet av de mål och riktlinjer som satts upp. Kommittén erinrar om de synpunkter den tidigare framfört i frågan<sup>(2)</sup> och upprepar sin begäran att höras om nya förslag på området.

4.5.1. Kommittén konstaterar med glädje att den nya processen, genom krav på mer tillförlitliga, jämförbara och aktuella uppgifter, skall lyfta fram den sociala statistiken på EU-nivå.

#### 5. Slutsatser

Kommittén noterar att man lägger till principen om samordning av medlemsstaternas socialpolitik i utkastet till konstitution för Europeiska unionen, men anser att det är lika viktigt att principen åtföljs av en politisk vilja att ge den ett konkret innehåll.

(1) Meddelande från kommissionen – En samordningsstrategi för att modernisera social trygghet. KOM(1999) 347 slutlig.

(2) EGT C 221, 17.9.2002.

Kommittén anser att det är särskilt positivt att meddelandet är avsett att stärka Lissabonstrategins sociala dimension genom att ge större tyngd åt politiken för modernisering och förbättring av det sociala skyddet.

När de olika processerna förs ihop till en enhet anser kommittén att man måste vara noga med att se till att detta inte går ut över de aspekter som rör särarten hos de olika frågorna

social integration, pensioner samt hälso- och sjukvård. Var och en av frågorna är förknippad med särskilda utmaningar och mål och kräver kontakt med olika intressegrupper.

Det är nödvändigt att den samlade rapporten säkerställer en god uppföljning av de insatser som gjorts inom ramen för de nationella handlingsplanerna (integration) och i strategirapporter avseende pensioner och att den därigenom upprätthåller den dynamik som skapats.

Bryssel den 30 oktober 2003.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om att inrätta ett kompensationsystem för de merkostnader vid avsättningen av vissa fiskeriprodukter från Azorererna, Madeira, Kanarieöarna och de franska departementen Guyana och Réunion som är en följd av dessa områdens läge i gemenskapens yttersta randområden"**

(KOM(2003) 516 slutlig – 2003/0202 (CNS))

(2004/C 32/13)

Den 11 september 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Den 23 september 2003 gav kommitténs presidium facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Gabriel Sarró Iparraguirre till huvudföredragande vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) och antog följande yttrande med 76 röster för och 2 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. De avlägsna belägna regionerna i gemenskapen (de portugisiska autonoma regionerna Azorererna och Madeira, den spanska autonoma regionen Kanarieöarna, de franska utomeuropeiska departementen Guadeloupe, Martinique, Guyana och Réunion) håller ur socialt och ekonomiskt hänseende inte jämna steg med resten av gemenskapen, vilket motiverar ett ingripande från gemenskapens institutioner för att främja deras ekonomiska och sociala utveckling och möjliggöra en smidig integrering i den inre marknadens dynamik.

1.2. Rådet har mot denna bakgrund skapat särskilda åtgärdsprogram som är anpassade till dessa områdens avlägsna läge och ökaraktär.

1.3. Fiskerisektorn i gemenskapens yttersta randområden har svårigheter som på grund av deras avlägsna och isolerade lägen ytterligare förvärras av kostnaderna för att transportera fiskeriprodukterna till marknaderna.

1.4. I artikel 299.2 i EG-fördraget erkänns det att det är nödvändigt att vidta särskilda åtgärder när det gäller fiskeripolitiken i dessa yttersta randområden, som det uttryckligen hänvisas till.

1.5. EU inrättade därför 1992 ett stödssystem för saluföring av vissa fiskeriprodukter till förmån för fiskeriproducenterna i dessa områden. Stödssystemet förlängdes 1994, 1995,

1998 och 2002<sup>(1)</sup>, vilket har gjort det möjligt att stödja avsättningen av de fiskarter som i störst utsträckning saluförs utanför området.

1.6. Vid den sista förlängningen, rådets förordning (EG) nr 759/2002 av den 25 mars 2002<sup>(2)</sup>, blev stödssystemet förlängt till den 31 december 2003.

1.7. Enligt detta förslag till förordning<sup>(3)</sup> bör kompensationsystemet för merkostnader för förädling och försäljning av särskilda fiskeriprodukter från dessa yttersta randområden fortsätta att gälla efter 2003.

## 2. Kommentarer

2.1. EESK anser att det är nödvändigt att fortsätta med detta kompensationsystem för att vidmakthålla konkurrenskraften för vissa fiskeriprodukter gentemot produkter från andra regioner inom EU.

2.2. Förslaget till förordning innehåller också ett stöd inom ramen för förädling och försäljning avseende fiskeriprodukter från det småskaliga och kustnära fisket. Kommittén uppskattar att förslaget till förordning även omfattar stöd till det småskaliga och kustnära fisket och anmodar samtidigt kommissionen att förlänga stödet till denna typ av fiske, som har stor social och ekonomisk betydelse i dessa yttersta randområden.

(1) EGT L 162, 30.6.1994, s. 8, EGT L 236, 5.10.1995, s. 2, EGT L 208, 24.7.1998, s. 1 och EGT L 89, 5.4.2002, s. 1.

(2) EGT L 89, 15.5.2002, s. 1.

(3) KOM(2003) 516 slutlig – 2003/0202 (CNS).

Bryssel den 29 oktober 2003.

2.3. EESK menar att det är viktigt för framtiden att förslaget till förordning omfattar möjligheten att kunna justera belopp och kvantiteter som är fastställda för olika arter. Emellertid anser kommittén att det förfarande som anges i artikel 8 angående justering av belopp och kvantiteter är ytterst komplicerat och kommissionen bör därför utarbeta ett mindre komplicerat förfarande som gör att praktiska beslut kan fattas snabbare.

2.4. EESK stöder kravet i förslaget till förordning att de ekonomiska bidragen skall finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), och att kommissionen skall presentera en rapport vart fjärde år, med början den 1 januari 2007, över vilka åtgärder som har genomförts och med förslag till förändringar av systemet.

## 3. Slutsatser

3.1. EESK har uppfattningen att förordningen måste offentliggöras så snart som möjligt.

3.2. EESK menar att förordningen bör gälla permanent och att man i det fall det är nödvändigt bör se över åtgärderna så att målet att kompensera merkostnaderna vid avsättningen av vissa fiskeriprodukter från EU:s yttersta randområden upprätthålls.

3.3. EESK anser att proceduren för justering av belopp och kvantitet som anges i artikel 8 bör vara enklare, mer praktisk och mer flexibel.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2561/2001 om främjande av omställning av de fartyg och fiskare som fram till och med 1999 var beroende av fiskeavtalet med Marocko"**

(KOM(2003) 437 slutlig – 2003/157 (CNS))

(2004/C 32/14)

Den 4 augusti 2003 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 36 och 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Den 23 september 2003 uppmanade Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö att svara för kommitténs beredning av ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Eduardo Chagas till huvudföredragande vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) och antog följande yttrande med 66 röster för och 2 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. När man antog rådets förordning (EG) nr 2561/2001 om främjande av omställning av de fartyg och fiskare som fram till och med 1999 var beroende av fiskeavtalet med Marocko infördes en rad undantag till vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 2792/1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskerisektorn. Dessutom godkändes kompletterande anslag för strukturstöd och för åtgärder av socioekonomisk karaktär.

1.2. Dessa beslut avsåg exceptionella åtgärder för att underlätta genomförandet av omställningsplanerna för de EU-fartyg som skulle påverkas av att det inte slöts något nytt fiskeavtal med Marocko. Dessutom var avsikten att anslå de medel som var nödvändiga för att låta fiskare förtidspensionera sig eller omskolas till annat än havsfiske, inom ramen för enskilda eller kollektiva sociala planer.

1.3. Det bör noteras att stödbeloppet omfattar en finansieringsram på minst 32 procent av det totala beloppet som går till åtgärder av socioekonomisk karaktär, i linje med förslag från fiskerinäringens intresseorganisationer.

## 2. Kommissionens förslag

2.1. Kommissionens avsikt med föreliggande förslag är att införa en rad förändringar med hänsyn till situationens exceptionella karaktär. Bland annat skall så många fiskare som möjligt omfattas och fiskare skall behandlas likvärdigt, genom att man avskaffar gällande bestämmelser om att individuella fasta bidrag endast tilldelas fiskare vars fartyg permanent tas ur drift.

2.2. Samtidigt utvidgas perioden för stödberättigande utgifter och inlämning av restbeloppsansökan till tolv månader. Det referensdatum som ligger till grund för beräkning av arbetslöshetsperioden fastställs till den 1 januari 2002.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1. EESK stöder de ändringar som kommissionen föreslår, genom vilka man försöker lösa problem som uppstått vid genomförandet av den exceptionella förordning som antogs 2001 och täcka så många som möjligt av de arbetstagare som berörs av att man inte kunde enas vid förhandlingarna om att förnya fiskeavtalet med Marocko.

Bryssel den 29 oktober 2003

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om:**

- ”Meddelande från kommissionen Program för främjande av närsjöfart”, och
- ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om intermodala lastenheter”

(KOM(2003) 155 slutlig – 2003/0056 (COD))

(2004/C 32/15)

Den 29 april 2003 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 71.1 och 80.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Den 7 april 2003 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 oktober 2003. Föredragande var Eduardo Chagas.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 83 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

## 1. Inledning

1.1. Skapandet av en inre marknad i Europa, i enlighet med meddelandet från 1985, innebar en strukturell förändring av hur företagande hade bedrivits fram till det ögonblicket. En följd av den fria rörlighet för människor, varor, kapital och tjänster som enligt förslaget skulle införas 1993 var en direkt ökning av transporttjänsterna. Eftersom en sådan ökad rörlighet kan tänkas leda till påfrestningar på naturen, gjorde Europeiska kommissionen en utredning av transporternas effekter på miljön. Utredningen presenterades samma dag som Maastrichtfördraget undertecknades<sup>(1)</sup>. I dokumentet gjorde kommissionen en övergripande bedömning av transporternas miljöpåverkan, och man föreslog en strategi för hur gemenskapen skulle hantera situationen. Målet var att sätta igång en allmän debatt där gemenskapens institutioner och andra berörda parter skulle diskutera olika transport- och miljörelaterade problem<sup>(2)</sup>. Samtidigt gav utredningen värdefulla insikter om hur man skulle kunna integrera miljöaspekterna i transportpolitiken, och man menade att det behövs ökad medveten-

het om miljöns betydelse med tanke på Maastrichtfördragets mål att utveckla en hållbar tillväxt i Europa. Transporter är aldrig miljöneutrala; deras påverkan beror på vilket transportsätt det handlar om<sup>(2)</sup>.

1.2. Utredningsresultatet medförde att man började se principerna om hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt som kärnan i EU:s politik, eftersom en stark världsekonomi kan vara hållbar endast om ekonomiska och sociala miljörelaterade problem och fördelar integreras i dess utveckling<sup>(3)</sup><sup>(4)</sup>. För att uppnå ovannämnda mål lade kommissionen 1992 fram en vitbok om den gemensamma transportpolitikens framtida utveckling<sup>(5)</sup>. Två viktiga slutsatser kan dras från detta dokument. För det första menar man att utan transporter kan inre marknaden inte fullbordas, även om konstgjorda rättsliga hinder avlägsnas; detta förutsätter att man främjar sund konkurrens på transportområdet. För det andra menade man i meddelandet att transportpolitiken borde bygga på en helhets-syn i stället för att utgå endast från de olika transportsättens

(1) ”Grönbok om transporternas effekter på miljön: en EU-strategi för en hållbar rörlighet”, (KOM(92) 46 slutlig, 20.2.1992).

(2) ”Meddelande från kommissionen: Den gemensamma transportpolitikens framtida utveckling – En övergripande strategi för att skapa en gemenskapsram för en hållbar rörlighet”, (KOM(92) 494 slutlig, 2.12.1992).

(3) Walley, N. och Whitehead, B. (1994) – ”It’s not easy being green”, *Harvard Business Review*, Boston, United States, Volume 72, Issue 3, s. 46–52.

(4) Clark, R.A. (1994) – ”The challenge of going green”, *Harvard Business Review*, Boston, United States, Volume 72, Issue 4, s. 37–50.

(5) COM(92) 494 final, 2.12.1992.

enskilda särdrag, dvs. man stödde tanken att godstransporter borde flyttas över från väg- till sjötransport. Detta låg i linje med målen i Maastrichtfördragets artikel 2 om att främja hållbar utveckling och var en uppföljning av den grönbok som lades fram i februari 1992.

1.3. I centrum för transportpolitiken sattes härigenom närsjöfarten, som sågs som ett effektivt sätt att uppnå hållbar rörlighet, och Europeiska kommissionen presenterade därefter ett antal meddelanden i denna fråga. De viktigaste offentliggjordes 1995<sup>(1)</sup>, 1997<sup>(2)</sup> och 1999<sup>(3)</sup>. I meddelandet från 1995 betraktas närsjöfarten ur ett helhetsperspektiv. Förutom en beskrivning av närsjöfartens fördelar diskuteras också de problem som närsjöfarten måste lösa för att de rådande missförhållandena skall kunna avhjälpas. Kommissionen behandlade tre åtgärder: att förbättra närsjöfartens kvalitet och effektivitet, att förbättra hamnarnas effektivitet och infrastruktur, och slutligen att förbereda närsjöfarten för EU:s utvidgning den 1 maj 2004. I meddelandet från 1997, som hade formen av ett arbetsdokument från kommissionen, besvarade man rådets resolution om närsjöfart av den 11 mars 1996. Rådet hade uppmanat kommissionen att lägga fram lägesrapporter vartannat år. I meddelandet presenterade kommissionen ett antal åtgärder som genomförts eller planerats. I meddelandet från 1999, slutligen, granskades närsjöfartens potential inom ramen för en säker och hållbar rörlighet, närsjöfartens framtoning och befintliga hinder för dess utveckling, samt dess integration i europeiska logistiska transportkedjor. Kommissionen rekommenderade dessutom ytterligare åtgärder. Återigen understryks de tre främsta anledningarna till att främja närsjöfarten i gemenskapen: 1) en allmän hållbarhet skall främjas inom transportsektorn i syfte att stärka sammanhållningen i gemenskapen, 2) förbindelserna mellan medlemsstaterna och mellan olika regioner i Europa skall underlättas samt perifera regioner vitaliseras, och 3) effektiviteten inom transportsektorn skall ökas för att uppfylla de nuvarande och framtida krav som den ekonomiska tillväxten ställer.

- (1) Communication from the Commission – "The Development of Short Sea Shipping in Europe: Prospects and Challenge", COM(95) 317 final, 5.7.1995, s. 8–12. (Dokumentet finns inte på svenska.)
- (2) Progress Report from the Commission services following a Council resolution on short sea shipping of 11.3.1996, SEC(97) 877, 6.5.1997.
- (3) Meddelande från kommissionen: "Utvecklingen av närsjöfarten i Europa ett dynamiskt alternativ i en hållbar transportkedja – Andra lägesrapporten", KOM(1999) 317 slutlig, 29.6.1999.

1.4. På kommissionens webbplats ägnas en sida åt närsjöfarten<sup>(4)</sup>, och där återfinns också en förteckning över lyckade projekt<sup>(5)</sup>. År 1992<sup>(6)</sup>, 1994<sup>(7)</sup> och 1996<sup>(8)</sup> stod kommissionen bakom tre rundabordskonferenser där företrädare för näringslivet och den vetenskapliga världen träffades för att diskutera närsjöfarten. Parallellt med detta har kommissionen som en uppföljning av Apas-rapporten om närsjöfart och Euret-rapporten om logistiksystem för sjöfart gett sitt stöd till flera forskningsprojekt i enlighet med de fjärde och femte ramprogrammen för forskning. Information om dessa forskningsinsatser återfinns på en av kommissionens webbsidor<sup>(9)</sup>. Projekten har uppnått enorma resultat och närsjöfarten kan dra nytta av dessa i praktiken. Man gör just nu en utvärdering av det sjätte ramprogrammet. Stora framsteg har gjorts tack vare ett effektivt samarbete mellan de av staten utnämnda kontaktpersonerna för närsjöfart (Short Sea Shipping Focal Points), nationella center för främjande av närsjöfart (Short Sea Promotion Centres, SPC) och Maritime Industries Forum (MIF), understött av tunga investeringar och säljfrämjande åtgärder inom sjöfartsindustrin. Enligt Eurostat 2002 har närsjöfartens marknadsandel ökat från 34 % 1970 till omkring 41 % 2000. Tillväxten var inte lika markant mellan 1990 och 2000; under denna period har närsjöfartens marknadsandel stabiliserats. Trots detta är den årliga tillväxttakten inom väg- respektive sjötransport under samma period nästan lika hög, nämligen 3,4 % respektive 3,3 %. Järnvägstransporternas marknadsandel har minskat under perioden medan de inre vattenvägarna har behållit sin andel med en liten ökning på senare tid.

1.5. Kommissionen har utvidgat Pact-programmet – "pilot-åtgärder för kombinerade transporter" – till att omfatta även närsjöfarten, i syfte att främja detta transportsätt. Detta sågs som ett steg i riktning mot att koppla samman närsjöfarten med de intermodala transporttjänsterna. Sedan 31 december 2001 bedrivs inte längre någon verksamhet inom Pact-programmet, men det har ersatts av Marco Polo-programmet. Marco Polo-programmet har ett större verksamhetsfält och

(4) [http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index\\_sss.html](http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/index_sss.html), besökt den 1 juli 2003.

(5) [http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss\\_successstories\\_files/sss\\_successstories-1.htm](http://europa.eu.int/comm/transport/themes/maritime/english/sss/sss_successstories_files/sss_successstories-1.htm), besökt 1 juli 2003.

(6) *Proceedings from the First European Research Round Table Conference on Short Sea Shipping*, 26–27.11.1992, Technical University Delft. Lloyds of London Press, London 1993.

(7) *Conference Papers of the Second European Research Round Table Conference on Short Sea Shipping: Strategies for achieving cohesion in Europe through short sea shipping*, 2–3 juni, Aten/Vouliagmeni. Delft University Press, Delft 1994.

(8) *Conference papers of the Third European Research Roundtable Conference on Short Sea Shipping*, 20–21.6.1996, Bergen, Norge. Delft University Press, Delft 1996.

(9) [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/en/pfs\\_5\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/pfs_5_en.html), besökt 1 juli 2003.



skall stödja projekt för byte av transportsätt i alla segment av marknaden för godstransporter, med den utgångspunkten att endast övergång från vägtransport till närsjöfart, transport på inre vattenvägar och järnvägsfrakt har rätt till stöd från Marco Polo-programmet.

1.6. Enligt nyare statistik från Eurostat har efterfrågan på vägtransporter trots detta omfattande stöd ökat, och den kommer att fortsätta öka om inga åtgärder vidtas för att hindra detta.

## 2. Kommissionens förslag

2.1. I vitboken Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden <sup>(1)</sup> anges ett antal ambitiösa mål som syftar till att senast 2010 ha säkerställt transporternas konkurrenskraft och hållbarhet. Bakgrunden till detta är de blandade resultat som den gemensamma transportpolitiken uppvisar, de trafikstockningar som beror på bristande jämvikt mellan olika transportsätt, den förväntade ökningen av transporter i ett utvidgat EU och behovet av att integrera transporter i politiken för hållbar utveckling i enlighet med förslagen från Europeiska rådets möte i Göteborg 2001, där EU-medborgarna garanterades ekonomisk stabilitet, social trygghet och en ren, hållbar miljö, vilket innebar att viktiga politikområden skulle bedömas utifrån deras ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter <sup>(2)</sup>.

2.2. I detta meddelande behandlade Europeiska kommissionen frågan om intermodalitet och man framhöll behovet av att ta i anspråk underutnyttjad kapacitet, dvs. närsjöfart och järnvägstrafik, för att undvika alla de flaskhalsar som fortfarande påverkar transporter och följaktligen också miljön. Med tanke på egenskaperna hos dessa båda transportsätt, och särskilt närsjöfarten, står det klart att denna kan spela en viktig roll när det gäller att uppnå Europeiska unionens politiska mål i allmänhet och den gemensamma transportpolitikens mål i synnerhet. Närsjöfartens betydelse bekräftades vid EU:s transportministrars informella junimöte i Gijón, Spanien, då rådet sade att "närsjöfarten är ett viktigt alternativ när det gäller att begränsa ökningen av vägtransporter i de lägen då transportmarknaden lämpar sig för dess specifika ekonomiska

och driftsmässiga särdrag. Den kan bidra till en minskning av trafikstockningar, olyckor, buller och luftföroreningar. Närsjöfarten i Europa bör vara intermodal och följaktligen måste den baseras på en komplementaritet mellan sjö- och landtransporter. Därför medför en utveckling av närsjöfarten en integration av olika transportsätt genom samtrafik och driftskompatibilitet mellan sjö- och landtransportnät (vilket inbegriper transport på vägar, järnvägar och inre vattenvägar)". Närsjöfartens viktiga roll bekräftades också vid ett informellt möte med EU:s transportministrar som hölls i juli 2003 i Neapel, Italien.

2.3. Som ett svar på EU:s transportministrars uppmaning till kommissionen och medlemsstaterna att utforma en handlingsplan med centrala stödinsatser för närsjöfarten och med krav på att den helt skall integreras i de intermodala transportkedjorna på ändamålsenliga och kostnadseffektiva villkor (en handlingsplan som skall granskas av rådet under andra halvan av 2004), lade kommissionen den 7 april 2003 fram ett meddelande om ett program för främjande av närsjöfart och ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om intermodala lastenheter <sup>(3)</sup>.

### 2.4. Ett program för främjande av närsjöfart

2.4.1. Programmets syfte är att på ett systematiskt sätt utreda något som har gjorts på ett icke-systematiskt sätt; Europeiska kommissionen föreslår därför ett särskilt tillvägagångssätt. Det föreliggande meddelandet är indelat i 14 insatsområden som vart och ett innehåller olika åtgärder. För respektive åtgärd anges vilka organisationer som är ansvariga. Dessutom anges tidsfrister. De 14 insatsområdena omfattar rättsliga, administrativa och tekniska samt verksamhetsinriktade avsnitt som skall behandlas från 2003 och framåt:

#### A. Rättsliga avsnitt

1. Genomförande av direktivet beträffande vissa rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och avgår från hamnar i medlemsstaterna (IMO:s FAL-formulär)
2. Genomförande av Marco Polo-programmet
3. Standardisering och harmonisering av intermodala lastenheter
4. Höghastighetsvattenvägar ("motorvägar till sjöss")
5. Åtgärder för miljövänligare närsjöfart

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 370 slutlig, 12.9.2001.

<sup>(2)</sup> [http://eu2001.se/eu2001/news/news\\_read.asp?iInformationID=16063](http://eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?iInformationID=16063), besökt 2 juli 2003.

<sup>(3)</sup> KOM(2003) 155 slutlig, 7.4.2003.

**B. Administrativa och tekniska avsnitt**

1. Vägledning för tullförfaranden vid närsjöfart
2. Kartläggning och undanröjande av hinder så att närsjöfarten kan bli framgångsrikare än i dag
3. Tillnärmning av nationell tillämpning och datorisering av gemenskapens tullförfaranden
4. Forskning och teknisk utveckling

finnas på den säkerhetsgodkännandeskylt som anges i konventionen, samt vissa provlaster och provningsprocedurer som krävs enligt samma konvention.

- Upp till 50 % av tidsåtgången vid omlastningspunkter skall sparas in, vilket motsvarar 20 procents besparing av de direkta omlastningskostnaderna.
- En kompromisslösning skall uppnås när det gäller containrar och växelflak.

**C. Verksamhetsinriktade avsnitt**

1. Samordnade servicepunkter för myndigheter ("one-stop shops")
2. Tryggande av den centrala roll Short Sea Shipping Focal Points (kontaktpersoner för närsjöfart) har
3. Vidmakthållande av en väl fungerande verksamhet hos SPC (nationella center för främjande av närsjöfart) och av god vägledning till dem
4. Stärkande av närsjöfartens image som ett attraktivt alternativ till andra transportsätt
5. Insamling av statistik

2.5.2. Förslaget har följande mål:

2.5.2.1. Harmoniseringen av de intermodala lastenheternas driftskompatibilitetsegenskaper

— Att göra hanteringen av intermodala lastenheter enhetlig, underlätta lagring av dem och göra säkringen på transportmedlen effektivare; för att garantera effektivitet vid omlastning är det med andra ord nödvändigt att standardisera anordningarna för hantering och säkring av de intermodala lastenheterna.

— Att fastställa harmoniserade standarder, beroende på klass och kategori för de intermodala lastenheterna.

2.5.2.2. Införandet av en europeisk intermodal lastenhet (EILE)

— Europa har behov av en optimal intermodal lastenhet, EILE, som kombinerar containerns fördelar (dess hållfasthet och staplingsmöjligheter) och växelflakets, särskilt dess större kapacitet. En sådan lastenhet kan också ses som ett alternativ till 45-fotscontainern, som är tillåten i Europa fram till slutet av 2006. Den europeiska intermodala lastenheten kommer att kunna användas i fyra transportsätt (järnväg, väg, sjöfart och inre vattenvägar) och staplas i fyra nivåer, och den innebär förenklad omlastning mellan dessa olika transportsätt.

— Det kommer inte att vara obligatoriskt att använda EILE.

— EILE överensstämmer med rådets direktiv 96/53/EG av den 25 juli 1996 om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen (2).

2.5. Ett förslag till ett direktiv om intermodala lastenheter

2.5.1. I andra delen av det föreliggande meddelandet presenteras ett förslag till direktiv som aviserades i vitboken från 2001. I direktivet föreslås en hållbar lösning på transportproblemen för att minska flaskhalsarna i infrastrukturen, särskilt vad gäller vägtrafiken, och dess mål är alltså att göra intermodaliteten mer lockande för transportanvändarna. Förslaget är inriktat på fler transportsätt än närsjöfarten, och därför behandlas frågan om containrar och växelflak. Det finns tre skäl till att detta förslag har lagts fram:

— Med undantag av Irland har alla medlemsstater undertecknat den internationella konventionen om containersäkerhet från 1972; detta är en konsekvens av rådets rekommendation från 1979 (1). Dessutom har Nederländerna skrivit under de ändringar som gjordes i konventionen 1993. Dessa ändringar rör den information som skall

(1) Rådets rekommendation av den 15 maj 1979 om ratificeringen av den internationella konventionen om containersäkerhet, EGT L 125, 22.5.1979, s. 18.

(2) EGT L 235, 17.9.1996.

### 2.5.2.3. Säkerheten i samband med de europeiska intermodala lastenheterna

- Att trygga transportsäkerheten.
- De nya intermodala lastenheterna bör vara utrustade med varningsanordningar, till exempel ett elektroniskt sigill.
- Direktivet innehåller bestämmelser om underhåll och återkommande kontroller som är i linje med bestämmelserna i Förenta nationernas och Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) konvention om containersäkerhet från 1972. Konventionen syftar till att upprätthålla en hög säkerhetsnivå för människors liv och hälsa vid transport och hantering av containrar och att underlätta för den internationella containertransporten genom enhetliga internationella säkerhetsregler som tillämpas på samma sätt för alla transportsätt. Konventionen om containersäkerhet innehåller två bilagor. I bilaga I anges bestämmelser för provning, inspektion, godkännande och underhåll av containrar. I bilaga II anges säkerhetskrav och provmetoder för konstruktionssäkerhet, inbegripet ingående beskrivningar av provningsförfaranden.

### 2.5.2.4. Förfaranden för bedömning av de intermodala lastenheternas överensstämmelse och återkommande kontroller

- Att uppfylla alla tillämpliga bestämmelser i rådets beslut 93/465/EEG av den 22 juli 1993 om moduler för olika stadier i förfaranden vid bedömning av överensstämmelse samt regler för anbringande och användning av CE-märkning om överensstämmelse, avsedda att användas i tekniska harmoniseringsdirektiv<sup>(1)</sup>.
- Att utforma förfaranden för bedömning och kontroll som är i linje med bestämmelserna i konventionen om containersäkerhet.

## 3. Allmänna synpunkter

3.1. Det är positivt att man har utarbetat ett handlingsprogram för främjande av närsjöfarten. Detta marknadssegment har under många år varit relativt okänt och måste nu ges större uppmärksamhet. Människor funderar sällan på hur varorna kommer till snabbköpens och detaljhandelns hyllor eller på om det finns några alternativ till de unimodala transportsätten, särskilt vägtransporter. De rådande logistiska trenderna och företagspraxis i Europa har tvingat fram en mer omfattande

användning av vägtransporter med deras speciella egenskaper<sup>(2)</sup>, trots de fördelar och möjligheter som närsjöfarten har enligt tillgänglig litteratur. Människor tänker bara på sjöfartsindustrin i samband med att fartygsolyckor inträffar, och särskilt när olyckorna leder till miljöförorening. Detta skapar inte någon särskilt god image för branschen i allmänhet och närsjöfarten i synnerhet eller för dess centrala roll i internationell och regional handel. Bördan kommer givetvis att falla på de nationella kontaktpersonerna och på centren för främjande av närsjöfart; ansvaret för att förändra bilden faller på dem.

3.2. I den föreslagna planen för främjande av närsjöfarten behandlas några viktiga problem som under en viss tid har orsakat flaskhalsar i de inomeuropeiska sjötransporterna. Dessa problem måste lösas snarast om närsjöfarten skall få en ledande roll vid varutransport. Dessa flaskhalsar förklarar också varför efterfrågan på närsjöfartstjänster har varit stabil mellan 1991 och 2000, enligt den statistik som Eurostat publicerade 2002. Trots detta har betydande insatser gjorts för att undanröja flaskhalsar i närsjöfarten, även om ytterligare framsteg måste göras. Kommissionen, de nationella kontaktpersonerna, nationella center för främjande av närsjöfart och branschen själv (MIF) arbetar på detta.

### 3.3. Kommentarer om det föreslagna handlingsprogrammet för främjande av närsjöfart

3.3.1. Genomförande av direktivet beträffande vissa rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och avgår från hamnar i medlemsstaterna (IMO:s FAL-formulär)

3.3.1.1. IMO:s formaliteter för fartyg är inte nya och borde ha genomförts för länge sedan. Konventionen om förenkling av formaliteterna i internationell sjöfart (FAL-konventionen) antogs den 9 april 1965 och trädde i kraft den 5 mars 1967. Den har två viktiga komponenter: FAL-formulär och FAL-certifikat. FAL-formulären innehåller dels en förteckning över

(1) EGT L 220, 30.8.1993.

(2) Vägtransporternas särskilda egenskaper är följande: tjänsternas tillförlitlighet och turtäthet; de möjliggör frakt av små varupartier i enlighet med tidsbaserade managementstrategier, t.ex. just-in-time.

dokument som myndigheterna kan begära av ett fartyg, dels rekommendationer om maximal information och antal kopior som bör krävas (<sup>1</sup>).

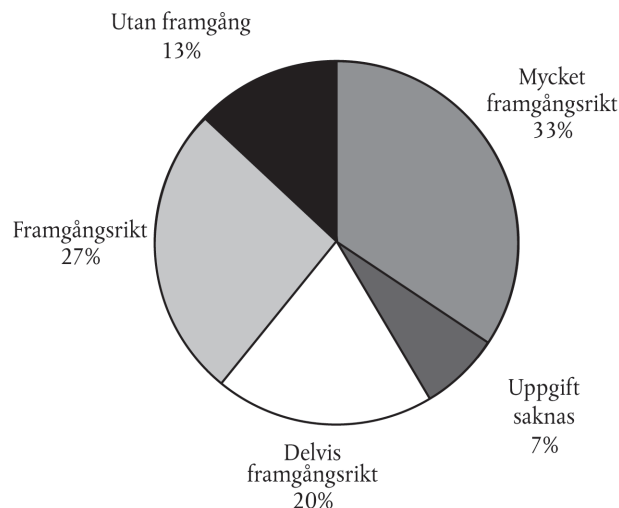
3.3.1.2. Att formaliteterna inte har genomförts beror delvis på hamnarna och tullmyndigheterna. De sistnämnda genomför inte gällande EU-bestämmelser på ett konsekvent sätt och ställer därför olika krav på fartygen. Även rederierna använder hellre sina egna formulär än IMO:s. Detta gör att rederierna kan använda de egna logotyperna i sina dokument. Mot bakgrund av detta och av punkt 3.3.1.1 bör 9 september 2003 ses som en strikt tidsgräns för genomförandet. Man bör överväga att genomföra fartygsformalitetserna på elektronisk väg, även då fartygen befinner sig till sjöss. Fraktgodset blir oftast försenat för att informationsflödet inte är i fas med det fysiska flödet. När fartygen anlöper hamn bör alla hamnformaliteter redan ha genomförts, så att inga förseningar uppstår i den internationella transportkedjan. Att strömlinjeforma samverkan mellan fartyg och hamn är nästa steg i riktning mot förbättrat resultat i detta skede och följaktligen mot att närsjöfarten förbättrar sin position i förhållande till andra transportsätt.

### 3.3.2. Genomförande av Marco Polo-programmet

3.3.2.1. Marco Polo-programmet ger gott stöd till utvecklingen av närsjöfartstjänster som är integrerade med multimodala logistiska leveranskedjor. Det begränsade antalet Pact-projekt som omfattade en sjötransportdel och deras resultatnivå är en god indikator på de resultat som Marco Polo-projekten förväntas uppnå (se diagram 1). Man bör emellertid uppmärksamma att resultatet av Marco Polo-programmet beror på närsjöfartsrederiernas vilja att delta i och utnyttja

sådana program; med tanke på detta krävs att närsjöfartsredarnas inställning till forskning förändras. Med några få undantag är närsjöfartsrederierna ovilliga att delta i dessa projekt av rädsla för att de kan komma att sprida sin kunskap gratis och därigenom förlora marknadsandelar till sina konkurrenter. Det finns också farhågor för att stöd, särskilt till nystartade tjänster, skulle snedvrida konkurrensen i förhållande till de befintliga tjänsterna. Projektet måste därför genomföras på ett sätt som säkerställer full insyn baserad på objektiva kriterier.

Diagram 1: Resultatnivå för Pact-projekt som omfattar en sjötransportdel



### 3.3.3. Standardisering och harmonisering av intermodala lastenheter

3.3.3.1. Avsaknad av standardisering gör att hanteringen blir komplicerad och långsam, och detta medför ytterligare friktionskostnader för intermodaliteten. Dessutom försvårar detta investeringar i intermodala lastenheter. Växelflak kan endast användas för landtransporter och korta roro-resor, medan containrar huvudsakligen används för sjötransporter. Den föreslagna åtgärden syftar till att lösa problemet med standardisering och harmonisering av intermodala lastenheter, så att överflyttningen av lastenheter mellan olika transportsätt blir så effektiv och ändamålsenlig som möjligt, med tanke på att tidsspillan i samband med hanteringen i hamnar eller inlandsterminaler i möjligaste mån bör begränsas. Ett standardiserat och harmoniserat system kan därför endast vara av godo för den intermodala industrin och för en hållbar rörlighet i Europa. Denna fråga diskuteras ytterligare i punkt 3.4.

(<sup>1</sup>) Bland dessa dokument kan följande nämnas: en generell IMO-deklaration, lastdeklaration, deklaration av fartygsförråd, deklaration av besättningens personliga ägodelar, mönstringslista, passagerarlista och deklaration av farligt gods. Ytterligare två dokument krävs enligt världspostkonventionen och de internationella hälsoföreskrifterna. I förteckningen över certifikat som beroende på fartygstyp skall bevaras ombord nämns bl.a. följande: internationellt mätbrev, internationellt lastlinjecertifikat, intaktstabilitets-handbok, skadekontrollhandbok, dokument rörande fartygets minimibesättning, certifikat för fartygsbefäl, officerare och värdering, IOPP-certifikat (International Oil Pollution Prevention Certificate), oljedagbok, Sopep (Shipboard Oil Pollution Emergency Plan), avfallshanteringsplan, avfallsdagbok, lastsäkringshandbok, dokument om överensstämmelse och ISM-certifikat (Safety Management Certificate; International Safety Management (ISM) Code).

### 3.3.4. Höghastighetsvattenvägar ("motorvägar till sjöss")

3.3.4.1. Höghastighetsvattenvägar är farleder som lämpar sig för närsjöfartsrutter och som väljs ut i enlighet med ett antal kriterier, bl.a. säker sjötrafik, kortare och snabbare tillryggalagda avstånd mellan hamnarna, integrering i trans-europeiska nätverk och främjande av intermodalitet. Dessa vattenvägar syftar till att undanröja befintliga flaskhalsar i Europa. Bland dessa flaskhalsar kan nämnas geografiska restriktioner och stadsområden som hindrar kontinuerliga varutransporter. Dessutom måste de uppfylla speditörernas krav när det gäller logistiska strategier och kunna användas för att främja andra sjötransportsätt än linjetransporter, dvs. bulktransporter (torra och flytande). Speditörer fäster ingen vikt vid vilket transportsätt som används för att transportera lasten. Deras verksamhet är just-in-time-baserad, och därför måste de kunna lita på att lasten kommer fram när de behöver ha den. Höghastighetsvattenvägar – och särskilt sådana vattenvägar som väljs ut för att främja själva idén om motorvägar till sjöss – måste principiellt vara fria från flaskhalsar, vilket innebär att vissa av de insatser som anges i KOM(2003) 155 måste genomföras innan höghastighetsvattenvägar kan bli en realitet.

### 3.3.5. Åtgärder för miljövänligare närsjöfart

3.3.5.1. Redan i sin nuvarande form är sjöfarten ett miljövänligt transportsätt jämfört med andra transportsätt<sup>(1)</sup>. Det är visserligen så att skadorna på miljön bör minskas för att kraven i Kyotoprotokollet skall kunna uppfyllas, men detta medför en extra börda för transportindustrin. En granskning av kostnadsstrukturen för ett fartyg visar att resurser avsätts till att uppfylla de internationella miljöbestämmelser om utsläpp till havs som ingår i Solas- och Marpolkonventionerna. Inom sjöfartsnäringsen bedrivs redan forskning och utveckling som bidrar till att minska miljöförstöringen. Detta är fallet till exempel i fråga om systemet EcoSilencer som har utvecklats av det kanadensiska företaget Marine Engineer<sup>(2)</sup>. Därför anses åtgärden inte vara central även om den främjar närsjöfarten. Det är inte sjöfarten som utgör det största problemet utan snarare vägtransporterna, där det ännu återstår mycket att göra för att lagstiftningen skall efterlevas. Flygtrafiken bidrar också i hög grad till föroreningarna. Uppmärksamheten bör i första hand fästas vid andra transportsätt och vid huruvida även dessa följer principen om att förorenaren betalar.

### 3.3.6. Vägledning för tullförfaranden vid närsjöfart

3.3.6.1. Tullfrågorna är av stor betydelse för närsjöfarten. Kommissionen behandlade dessa år 2002<sup>(3)</sup> då man i underlåtande syfte fastställde gemenskapens tullbestämmelser för närsjöfarten. I detta dokument använder kommissionen begreppet "reguljär båttrafik", som föreslogs år 1998 och som är en motsvarighet till vägtransporter. Enligt dokumentet skall fartyg som endast trafikerar europeiska hamnar inte behöva bevisa att godset fraktas av "tillståndspliktig reguljär båttrafik". Som svar på kommissionens förslag beträffande tullförfaranden i anslutning till närsjöfarten prioriterade sjöfartsnäringsen frågan om en ökad användning av det förenklade förfarandet med utgångspunkt i statusen som tillståndspliktig reguljär båttrafik. Detta i sig är dock inte tillräckligt eftersom det underliggande problemet är knutet till hur fort genomförandet sker, eftersom vissa länder kan komma att lägga större vikt vid den nationella sjöfartspolitikerna än andra. Tidsgränsen för genomförandet bör också följas mycket noggrant. Om inte detta problem får en lösning kan närsjöfarten inte fungera och uppnå de resultat som kommissionen förväntar sig.

### 3.3.7. Kartläggning och undanröjande av hinder så att närsjöfarten kan bli framgångsrikare än idag

3.3.7.1. Detta problem har behandlats utförligt i olika gemenskapsmeddelanden om närsjöfart samt i media och ett antal akademiska arbeten. En studie har nyligen utförts av Paixão och Marlow (2002), i vilken man redogör för närsjöfartens starka och svaga sidor. Syftet med studien är att åstadkomma en litteraturoversikt och att samla alla fakta i ett enda dokument<sup>(4)</sup>. Man måste effektivt ta itu med alla hinder som förekommer. Om nya hinder i framtiden skall kunna kartläggas och undanröjas måste detta ske med utgångspunkt i en handelskorridor, varför Marco Polo-programmet i hög grad kommer att bidra till undanröjandet av dessa hinder. Denna

(1) *The way to sustainable mobility. Cutting the external costs of transport*, International Union of Railways, 2000.

(2) "Scrubbing out the Sox. Ferry trials promise cleaner air." *Fairplay Solutions*, juni 2003, s. 6.

(3) Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: "Vägledning för tullförfaranden vid närsjöfart". SEK(2002) 632, 29.5.2002.

(4) Paixão, A.C. och Marlow, P.B. (2002). "Strengths and weaknesses of short sea shipping", *Marine Policy*, Pergamon, London, Storbritannien, Vol. 26, upplaga 3 (maj), s. 167–178.

åtgärd kan också ses som en del av genomförandet av Marco Polo-strategin, och om så blir fallet bör de också behandlas samtidigt. Dessutom skulle en översyn av ovannämnda studie vara värdefull, även om en studie har gjorts över vilka rutter som är bäst lämpade för närsjöfart<sup>(1)</sup>. Europeiska kommissionen skulle därför kunna lägga fram förslag till vilka rutter som bäst lämpar sig för närsjöfart.

### 3.3.8. Tillnärmning av nationell tillämpning och datorisering av gemenskapens tullförfaranden

3.3.8.1. Också detta är en mycket viktig åtgärd som är nära sammankopplad med den åtgärd som beskrivs i punkt 3.3.6. Man bör prioritera införandet av elektroniska system för att främja en snabb överföring av information och dokumentation och för att påskynda tullförfarandet för såväl lasten som fartyget. Utan välfungerande informationsflöden bromsas också de fysiska flödena upp, vilket medför friktionskostnader för hela kedjan.

### 3.3.9. Forskning och teknisk utveckling

3.3.9.1. Forskningen och den tekniska utvecklingen utgör ett värdefullt stöd eftersom de i hög grad kommer att bidra till en lösning på vissa tekniska frågor som förekommer i samband med införlivandet av närsjöfarten i de multimodala logistiska leveranskedjorna. Det bör dock också bedrivas forskning beträffande de strategiska aspekterna på närsjöfarten. Det här är en fråga som i allmänhet undviks inom forskningen, men det är på tiden att också den tas i beaktande.

### 3.3.10. Samordnade servicepunkter för myndigheter ("one-stop shops")

3.3.10.1. Denna åtgärd är knuten till åtgärderna i punkterna 3.3.1, 3.3.6 och 3.3.8. Skilt för sig kan åtgärden inte ge något lyckat resultat, och genomförandet bör ske så fort som möjligt, samtidigt och på europeisk nivå.

### 3.3.11. Tryggande av den centrala roll som kontaktpersoner för närsjöfart har

3.3.11.1. Kontaktpersonerna, som företräder de nationella sjöfartsadministrationerna, bör agera på ett mer föregripande

sätt när det gäller att kartlägga existerande hinder och utforma program som främjar närsjöfarten. Detta förutsätter ett nära samarbete med näringsgrenen. Kontaktpersonerna bör också samarbeta med centren för främjande av närsjöfart i syfte att utveckla gemensamma åtgärder på det nationella planet. Det är därför viktigt att deras arbete övervakas så att man kan säkerställa att de spelar en viktig roll inom närsjöfarten.

### 3.3.12. Vidmakthållande av en välfungerande verksamhet hos nationella center för främjande av närsjöfart och av god vägledning till dem

3.3.12.1. Denna åtgärd bör vidtas i anslutning till åtgärderna i punkt 3.3.11. Även verksamheten i dessa center bör övervakas. Ett nätverk av center för främjande av närsjöfart är inte till någon nytta om inte centrens verksamhet motsvarar de förväntade kraven och resultaten.

### 3.3.13. Stärkande av närsjöfartens image som ett attraktivt alternativ till andra transportsätt

3.3.13.1. Detta ingår i det arbete som utförs av kontaktpersonerna för närsjöfart och centren för främjande av närsjöfart (se punkterna 3.3.12 och 3.3.11). Med tanke på marknadsföringen är dock det bästa sättet att främja närsjöfarten att tillhandahålla effektiva och ändamålsenliga transporttjänster. Därför är det också närsjöfartens uppgift att utveckla lämpliga logistiska strategier som leder till att närsjöfarten integreras i de multimodala logistiska leveranskedjorna<sup>(2)</sup>. Det bästa sättet att marknadsföra en tjänst på är att ge kunderna vad de vill ha och göra dem nöjda. På samma sätt som ett rykte kan få negativa följder kan följderna också bli positiva.

### 3.3.14. Insamling av statistik

3.3.14.1. Detta är en fråga som kommissionen tidigare har behandlat i ett flertal meddelanden. Bristen på statistikuppgifter gör det problematiskt att utföra marknadsanalyser. Marknadsanalyserna behövs för att hjälpa aktörerna inom närsjöfarten att bestämma vilka rutter de skall trafikera och vilka nya tjänster som skulle kunna utvecklas. Utan denna typ av information är marknadsforskningen minimal, vilket hindrar utarbetandet av studier om potentiella handelskorridorers

<sup>(1)</sup> Meddelande från kommissionen: "The Development of Short Sea Shipping in Europe: Prospects and Challenge", COM(95) 317 final, 5.7.1995, s. 8-12. (Dokumentet finns inte på svenska.)

<sup>(2)</sup> Se Casaca, A.C.F.C.P. (2003) - "The competitiveness of short sea shipping in multimodal logistics supply-chains"; opublicerade doktorsavhandlingar, Cardiff University.

livsduglighet. Denna åtgärd föreslogs i meddelandet från år 1992, men genomförandet av den släpar fortfarande efter. Åtgärden kräver mycket noggrann övervakning.

### 3.4. Direktivet om intermodala lastenheter

3.4.1. Såsom framgår av avsnitt 2.5 behandlar man i direktivet fyra viktiga frågor, nämligen 1) harmoniseringen av de intermodala lastenheterernas driftskompatibilitetsegenskaper, 2) införandet av en europeisk intermodal lastenhet, 3) säkerheten i samband med de europeiska intermodala lastenheterna och 4) förfaranden för bedömning av de intermodala lastenheternas överensstämmelse och återkommande kontroller.

3.4.2. Syftet med punkterna 1, 3 och 4 ovan är att åtgärda bristen på intermodalitet inom närsjöfarten och att påskynda genomförandet av vissa regler och bestämmelser i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Dessa åtgärder bör ses som ett framsteg eftersom det fortfarande finns mycket att göra på hamnnivå och när det gäller att integrera närsjöfarten i transportkedjorna. Det är aktörerna inom dessa kedjor som kommer att vara den pådrivande kraften bakom de ändringar som återstår att genomföra inom denna näringsgren.

3.4.3. Vad gäller punkt 2 är avsikten med den föreslagna europeiska intermodala lastenheten att finna en lösning som motsvarar de transportkriterier som gäller för vägar, järnvägar, närsjöfart och inre vattenvägar. Därför har de europeiska intermodala lastenheterna utformats i enlighet med rådets direktiv 96/53/EG av den 25 juli 1996 och gäller alla transportsätt. Det är inte obligatoriskt för närsjöfarten att tillämpa de europeiska intermodala lastenheterna, även om det kan förefalla så när man läser meddelandet i dess helhet. I detta hänseende anges det entydigt i direktivet att användningen av europeiska intermodala lastenheter inte kommer att vara obligatorisk.

3.4.4. De föreslagna europeiska intermodala lastenheterna bör ses som ett möjligt alternativ till de nuvarande 45-fots containrar som tillåts trafikera de europeiska vägarna fram till slutet av år 2006 – varefter de från och med den 1 januari 2007 inte längre tillåts på de europeiska vägarna – och som också tillhandahålls av vissa aktörer inom närsjöfarten. De föreslagna europeiska intermodala lastenheterna syftar därför till att fylla den lucka som så småningom kommer att uppstå. De kommer också att göra det möjligt för vägtransporten att utnyttja sin kapacitet maximalt eftersom dessa lastenheter rymmer 30 % fler lastpallar. Detta innebär att antalet lastbilar som trafikerar det europeiska vägnätet minskar och därmed också graden av inverkan på miljön.

3.4.5. Det kommer inte att bli möjligt att ta emot de europeiska lastenheterna på alla transportrutter och fartyg. Om närsjöfarten på vissa rutter skall vara lönsam, såsom den

är i dag, bör två typer av rutter förenas, nämligen matarlinjer och rutter enbart inom Europa. Medan den första typen innebär normal sjötransport från A till B och utgör en utvidgning av trafik på öppet hav är den andra ruttypen betydligt mer specialiserad och motsvarar speditörernas särskilda krav. Den första typen av fraktfart gäller i synnerhet den nord-sydgående närsjöfarten där den flotta som används huvudsakligen består av containerfartyg med fullständig cellindelning. Även på dessa rutter är det dock möjligt att transportera ett begränsat antal europeiska intermodala lastenheter i fartygets akter eller framför fartygets överbyggnad, om lastenheterna har samma bredd som de traditionella 20-fots och 40-fots containrarna. Om man lyckas genomföra detta kan överföringen av gods från vägtransporter till fartyg bli verklig.

3.4.6. Mot denna bakgrund, och med tanke på att ett containerfartygs avkastningsförmåga är beroende av antalet enheter som det transporterar och inte av den faktiska lasten i en container, är det viktigt att aktörerna inom närsjöfarten förhandlar om tillhandahållandet av transporttjänster från dörr till dörr direkt med dem som köper tjänster av närsjöfarten snarare än med speditörer och andra mellanhänder. Det finns två skäl till detta: För det första lider närsjöfartsmarknaden av överkapacitet och för det andra finns det alltid alternativa sätt att transportera godset på. Eftersom det saknas ny information är den slutsats som Apas kom fram till i sin rapport om närsjöfart från år 1996 och som ingår i den studie som gjorts för att utveckla det fjärde ramprogrammet synnerligen viktig. Speditörerna är beredda att överge de transportformer som omfattar ett enda transportsätt till förmån för intermodala transporter som inkluderar en etapp till sjöss om kostnaderna för transport från dörr till dörr minskas med 35 % som kompensation för den mängd last som måste transporteras längs den logistiska linjen. Detta tyder på att aktörerna inom närsjöfarten kommer att få göra en avvägning mellan kvalitet och kostnader när det gäller transporten av europeiska intermodala lastenheter.

3.4.7. Om de båda enheterna, dvs. både den europeiska intermodala lastenheten och de traditionella 20- och 40-fots containrarna, bibehåller sina nuvarande mått såsom anges i förslaget blir det så gott som omöjligt för aktörerna inom den nord-sydgående närsjöfarten att anta förslaget på grund av den logistiska mardröm som de två olika enheterna kan orsaka. En nackdel är att fartygens styrskenor har en fast dimension som också gäller den last som fraktas på däck, även om marknaden redan tillhandahåller flyttbara styrskenor som kan anpassas efter lastenheternas mått. Problemet med de flyttbara styrskenorna är att de är mycket dyra att använda och att utrymme kan gå förlorat i fartygets lastrum, vilket i sin tur leder till minskade inkomster. Man bör därför fästa uppmärksamhet vid längden och bredden på enheterna och vid de nuvarande måtten på de fasta styrskenorna. Om man tar i bruk de nya europeiska intermodala lastenheterna i den nord-sydgående närsjöfarten innebär detta dessutom att aktörerna inom närsjöfarten blir tvungna att investera i nya fartyg som byggs särskilt

för detta ändamål, vilket under de rådande marknadsvillkoren förefaller tvivelaktigt. Dessutom kräver den nya enheten nya lokalisering- och spårningssystem. Det här väcker frågan om vem som skall betala för detta nya innovativa och revolutionerande transportsystem. Många aktörer inom närsjöfarten kommer sannolikt att fortsätta bedriva frakt på samma sätt som de redan har gjort under en längre tid, och de kan till och med komma att åsidosätta ren närsjöfartsverksamhet. De föredrar sannolikt att ingå avtal med större aktörer som bedriver trafik på öppet hav och som ger dem säkra, om än låga, inkomster, hellre än att de utsätter sig för risken att införa ett nytt system som kostar hundratals euro och som inte kommer till användning eftersom speditörerna fortsätter att utnyttja vägtransporter. Det faktum att vägtransportindustrin motsätter sig den nya lastenheten bidrar också till den här situationen.

3.4.8. Införandet av europeiska intermodala lastenheter (EILE) skapar svårslösliga problem för sjöfarten på inre vattenvägar: När det gäller bredden medges i förslaget att lastkapaciteten på vissa pråmar kommer att minska eftersom enbart tre europeiska intermodala lastenheter kan placeras bredvid varandra ombord i stället för fyra, vilket utifrån ett kommersiellt perspektiv kommer att leda till problem. Även höjden på de europeiska intermodala lastenheterna är viktig med tanke på standardhöjden på många broar i Europa. De europeiska intermodala lastenheterna (2,67 meter) är högre än en hög ISO-container (2,59 m) som redan den skapar problem vid ett antal broar. Om införandet av europeiska intermodala lastenheter innebär att ett lastlager måste avlägsnas försvinner de åsyftade effektivitetsfördelarna beträffande antalet pallar.

I motsats till vad som hävdas i förslaget kommer det dessutom att bli ytterst kostsamt att anpassa fartygen, inte minst vad beträffar styrskenorna till containrarna. Hittills har alla fartyg byggts med utgångspunkt i bredden på de nuvarande containrarna. Även låsbredden är baserad på dessa dimensioner.

3.4.9. På grund av detta, och under rådande omständigheter, är den troliga marknaden för de europeiska intermodala lastenheterna närsjöfart på korta distanser där aktörerna använder roro-fartyg, där en stor del av frakten sker med släpvagnar och påhängsvagnar och där man har erfarenhet av att använda sådana enheter som till exempel STORA-boxen. Detta gäller i synnerhet Nordeuropa inklusive Östersjöområdet, där användningen av fartyg av den här typen är störst. En annan faktor som i hög grad bidrar till detta är industrikoncentrationen i denna region: Cirka 70 % av industrin inom Europeiska unionen är belägen i Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Danmark, Sverige, Finland, Irland och Nederländerna.

3.4.10. Mot bakgrund av detta kan man konstatera att det är marknaden som avgör i vilken utsträckning de europeiska lastenheterna kommer att användas av aktörerna inom närsjöfarten, eftersom aktörerna kommer att införskaffa enheterna endast när de är säkra på att de innehar en marknadsandel som täcker de investeringar de gör. Aktörerna inom närsjöfarten kommer dock i längden att bli tvungna att använda två olika system för att kunna ta hand om såväl de containrar som traditionellt används till sjöss som de nya intermodala enheterna. Detta medför extra kostnader för en näringsgren som redan är utsatt för stora påfrestningar. En viktig följd av införandet av denna lastenhet kan bli att transportoperatörerna även börjar ta i beaktande hur andra transportsätt än deras eget fungerar och för första gången överväger frågan om kompletterande transportsätt, vilket bidrar till utvecklingen av intermodala transportkedjor. Denna aspekt är särskilt viktig för närsjöfarten eftersom det inom näringsgrenen sedan många år i hög grad tillämpas en centraliserad förvaltning som avspeglar oviljan att delegera beslutsprocessen och som kan jämföras med den kontrollkultur som infördes av de ursprungliga ägarna (Evangelista och Morvillo, 1998) (1).

3.4.11. Trots detta bör man komma ihåg följande varje gång ny teknik eller lagstiftning införs i sjöfartsnäringen i allmänhet och i närsjöfarten i synnerhet: Sjöfartsnäringen kämpar redan i dag med ökade kostnader som orsakats av de säkerhets- och miljöbestämmelser som skall genomföras i anslutning till utvecklingen av säkerheten i samband med sjötransporter. De nya europeiska intermodala lastenheterna kommer att tvinga aktörerna inom närsjöfarten att göra ytterligare investeringar. Man kan fråga sig om dessa är beredda att införa det nya systemet när fraktsatserna är så låga som de för närvarande är, och med tanke på obenägenheten att inkludera de externa kostnaderna i vägtransportavgifterna.

### 3.5. Övriga frågor

3.5.1. Även om den nya ISPS-koden inte omnämns i meddelandet bör man hålla den i minnet. Införandet av denna kod i syfte att bekämpa organiserad brottslighet och olaglig invandring innebär ytterligare ett krav som närsjöfarten måste bemöta. Det är på tiden att speditörerna ges ansvaret för att Haagreglerna och Haag- och Visbyreglerna om konossement efterföljs. Speditörerna är ofta obenägna att tala om vilken slags last som transporteras i en container. Även om detta är

(1) Evangelista, P. och Morvillo, A. (1998) – "The Role of Training in Developing Entrepreneurship: The Case of Shipping in Italy". *Maritime Policy and Management*, 25(1), s. 81–96.



gammal praxis bör den ändras. Man bör noga överväga hur detta skall åstadkommas utan att speditörerna blir avskräckta och väljer vägtransporter i stället för närsjöfart. Närsjöfarten bör ses som "havets lastbilar".

3.5.2. Om de aktuella åtgärderna skulle rangordnas utgående från deras betydelse för främjandet av närsjöfarten skulle förteckningen se ut på följande sätt:

Placering	Typ av åtgärd
Första	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Genomförande av direktivet beträffande vissa rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och avgår från hamnar i medlemsstaterna (IMO:s FAL-formulär)</li> <li>6. Vägledning för tullförfaranden vid närsjöfart</li> <li>8. Tillnärmning av nationell tillämpning och daterisering av gemenskapens tullförfaranden</li> <li>10. Samordnade servicepunkter för myndigheter ("one-stop shops")</li> </ol>
Andra	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Insamling av statistik</li> </ol>
Tredje	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Genomförande av Marco Polo-programmet</li> <li>3. Intermodala lastenheter</li> <li>4. Höghastighetsvattenvägar ("motorvägar till sjöss")</li> <li>7. Kartläggning och undanröjande av hinder så att närsjöfarten kan bli framgångsrikare än i dag</li> </ol>
Fjärde	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Åtgärder för miljövänligare närsjöfart</li> <li>9. Forskning och teknisk utveckling</li> </ol>
Femte	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Tryggande av den centrala roll som kontaktpersoner för närsjöfart har</li> <li>12. Vidmakthållande av en välfungerande verksamhet hos nationella center för främjande av närsjöfart och av god vägledning till dem</li> <li>13. Stärkande av närsjöfartens image som ett attraktivt alternativ till andra transportsätt</li> </ol>

3.5.3. Över lag är programmet för främjande av närsjöfarten positivt, men det viktigaste är att tidsfristerna beaktas så strikt som möjligt.

3.5.4. Vad gäller de aktörer som ansvarar för att de planerade åtgärderna genomförs kommer situationen att förvärras ju fler som involveras. Det kan till och med uppstå intressekonflikter mellan dessa. Det vore förnuftigt om endast en aktör per land ansvarar för genomförandet av åtgärderna

och inför kommissionen redogör för de resultat som uppnås inom ramen för det föreslagna programmet. Vilka strategier en sådan aktör tillämpar på nationell nivå skulle vara beroende av de nationella förhållandena även om de bör utformas på ett sådant sätt att de föreslagna åtgärderna genomförs.

#### 4. Slutsatser

4.1. Med hänsyn till det ovannämnda och med reservation för de kommentarer som lämnats stöder Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommissionens meddelande om ett program för främjande av närsjöfart.

4.2. För att närsjöfarten skall ha framgång måste de tidsfrister som föreslås i kommissionens meddelande följas strikt. En förutsättning för att närsjöfarten skall utvecklas i riktning mot intermodalitet är att vissa hinder undanröjs.

4.3. Genomförandet bör övervakas regelbundet, och omedelbara åtgärder bör vidtas om de föreslagna tidsfristerna inte följs.

4.4. Kommittén ställer sig positiv till målsättningarna i förslaget till direktiv om intermodala lastenheter, men anser att vissa aspekter bör övervägas. I nedanstående förteckning anges några av de frågor som bör tas upp:

— Begreppet europeisk intermodal lastenhet bör klargöras för aktörerna inom de olika transportsätten. Det aktuella förslaget avser alla grenar av transportindustrin, dvs. både väg-, järnvägs- och sjötransporter, och inte ett särskilt transportsätt.

— De europeiska intermodala lastenheternas mått bör övervägas eftersom de inte motsvarar de tekniska specifikationerna för de containerfartyg som i dag trafikerar i Europa:

— Endast bredden behöver ändras om enheterna skall transporteras på däck i likhet med 45-fots containrarna.

— Både bredden och längden bör ändras om enheterna skall transporteras i fartygets lastrum.

— De problem som uppstår till följd av införandet av de nya intermodala lastenheterna när det gäller vissa transportsätt och farleder på grund av de större dimensionerna (begränsningar på grund av tunnlar, broar, osv.).

— De höga kostnaderna för att anpassa den nuvarande infrastrukturen på land och till sjöss till de nya intermodala lastenheterna.

Om detta inte sker kommer den europeiska närsjöfartens kapacitet att påverkas i hög grad, och aktörerna inom närsjöfarten kommer att utsättas för ytterligare påfrestningar.

Bryssel den 10 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, och av rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71, avseende harmonisering av rättigheter och förenkling av förfaranden"**

(KOM(2003) 378 slutlig – 2003/0138 (COD))

(2004/C 32/16)

Den 10 juli 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén beslutade att utse Peter Boldt till huvudföredragande för att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 71 röster för, inga röster emot och 2 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Förordning (EEG) nr 1408/71 har förändrats ofta för att anpassas till förändringar i medlemsstaternas trygghetssystem samt EG-domstolens domar, som påverkar den framtida tillämpningen av förordningen. Arbetet för att reformera förordningen så att den förenklas och moderniseras har varit på gång sedan 1999. Ekonomiska och sociala kommittén har yttrat sig om ändringsförslagen i bl.a. följande yttranden: "Ändring av sociala trygghetssystem – arbetslöshet" <sup>(1)</sup>, "Social trygghet – tillämpning" <sup>(2)</sup>, "Social trygghet vid vistelse i annan medlemsstat" <sup>(3)</sup>, "Utvidgning till tredje land – social

trygghet" <sup>(4)</sup>, "Social trygghet vid flytt inom gemenskapen" <sup>(5)</sup> och "System för social trygghet" <sup>(6)</sup>.

1.2. Samtidigt med ändringar i förordning (EEG) nr 1408/71 bör man också ändra förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 i konsekvens med ändringarna i förstnämnda förordning.

1.3. Under de senaste åren har man fäst speciell uppmärksamhet vid underlättandet av den fria rörligheten för personer inom unionens område. Då är det av synnerligen stor vikt att unionsmedborgarna utan onödigt besvär kan få den vård de behöver under tillfällig vistelse i en annan stat än den behöriga medlemsstaten.

<sup>(1)</sup> EGT C 295, 7.10.1996.

<sup>(2)</sup> EGT C 89, 19.3.1997.

<sup>(3)</sup> EGT C 73, 9.3.1998.

<sup>(4)</sup> EGT C 157, 25.5.1998.

<sup>(5)</sup> EGT C 101, 12.4.1999.

<sup>(6)</sup> EGT C 367, 20.12.2000.

1.4. I enlighet med den lydelse som förordning (EEG) nr 1408/71 har i dag, skall personer som tillfälligt vistas i en annan medlemsstat än den behöriga, på samma villkor som medborgare i den medlemsstat där personen vistas, ha rätt till "omedelbart nödvändig" eller "nödvändig" vård, beroende på orsaken till tillfällig vistelse (semester, utsänd av sin arbetsgivare, studerande eller arbetssökande eller om det är fråga om internationella vägtransporter).

1.5. Tillgången till vård och ersättning säkerställs för närvarande med hjälp av en blankett som den försäkrade på begäran erhåller från det organ i den behöriga staten som ansvarar för den sociala tryggheten. Olika blanketter (E110, E111, E119 eller E128) gäller beroende på om den försäkrade är på semester, utsänd av sin arbetsgivare, studerar eller söker arbete eller om det är fråga om internationella vägtransporter.

1.6. I samband med att man godkände handlingsplanen för att undanröja hindren för geografisk rörlighet senast 2005 fattade Europeiska rådet i Barcelona i mars 2002 det politiska beslutet att införa ett europeiskt sjukförsäkringskort. På vårmötet i Bryssel bad Europeiska rådet att man skall fatta de beslut som behövs för att försäkra att det europeiska sjukförsäkringskortet kan tas i bruk sommaren 2004. Kortet skall "ersätta de nuvarande pappersformulär som krävs för att erhålla sjukvård i en annan medlemsstat". Syftet är att "förenkla procedurerna utan att befintliga rättigheter och skyldigheter förändras". Detta förslag till förordning motsvarar besluten i Barcelona och Bryssel.

## 2. Sammanfattning av kommissionens förslag till förordning

2.1. Det huvudsakliga syftet med det förslag till förordning som här behandlas är att möjliggöra ibruktagandet av ett europeiskt sjukförsäkringskort. En viktig del av ändringen är förslaget att förenhetliga personers rätt till sjukvårdsrättigheter samt att förenkla de förfaranden som krävs för att få vård.

2.2. Alla persongrupper skulle enligt förslaget i alla situationer ha rätt till "medicinskt nödvändig vård" under en tillfällig vistelse i en annan medlemsstat.

2.3. Därtill stadgas det om relationerna och samarbetet mellan institutioner och personer (art. 84 a). I förslaget till en ny artikel 84 a föreslås bestämmelser om informations-

och samarbetskyldigheter i samarbetet mellan individer och institutioner. I den nuvarande förordningen stadgas det enbart om samarbetet mellan institutionerna i de olika medlemsstaterna.

2.4. Förordning (EEG) nr 547/72 föreslås ändras så att man enbart talar om "handlingar" i stället för blanketter, utlåtanden, deklARATIONER, ansökningar och andra handlingar. I och med denna ändring kan de nuvarande E-blanketterna ersättas med det kommande sjukförsäkringskortet.

2.5. Kommissionens förslag till ändring av förordningarna (EEG) nr 1408/71 och (EEG) nr 574/72 utgör alltså en fortsättning av det meddelande som kommissionen lade fram den 17 februari 2003<sup>(1)</sup> och är avsett att ge de juridiska förutsättningarna för ibruktagandet av det europeiska sjukförsäkringskortet under 2004.

## 3. Allmänna synpunkter

3.1. Införandet av ett europeiskt sjukförsäkringskort är ett projekt som på ett konkret sätt kommer att bidra till att förstärka Medborgarnas Europa. Projektet är dock ingalunda enkelt vare sig tekniskt eller juridiskt. Medlemsstaternas praxis att bestämma vem som är berättigad till vård är varierande och beredskapen när det gäller att övergå till ett enhetligt kort olika.

3.2. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar förslaget om införande av lika rättigheter för alla kategorier enligt "nödvändig vård", vilket EESK krävde i sitt yttrande "europeiskt sjukförsäkringskort" den 18 juni 2003<sup>(2)</sup>.

3.3. Medborgarnas reella möjligheter att röra sig inom unionens område förbättras av att rätten till medicinskt nödvändig vård även innefattar vårdformer som kräver förhandsöverenskommelse. En förteckning över dessa vårdformer bör utan dröjsmål upprättas av administrativa kommissionen för social trygghet för migrerande arbetare.

3.4. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, som stöder strävanden efter ett enhetligt kort, ser samtidigt svårigheterna med den strama tidtabellen för reformens genomförande, speciellt med tanke på att bara en del av de nuvarande medlemsstaterna, och bara någon av de nya stater som kommer att ansluta sig till unionen den 1 maj 2004, har beredskap att ta i bruk ett europeiskt sjukförsäkringskort enligt den föreslagna tidtabellen.

(1) KOM(2003) 73 slutlig.

(2) EUT C 220, 16.9.2003.

3.5. Arbetet med att förenkla och reformera hela förordning (EEG) nr 1408/71 samt (EEG) nr 574/72 är på gång och blir inte lättare av att delreformer till förordningarna föreslås under arbetets gång.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. Artikel 1 (1) gällande ändringar till nuvarande artikel 22 har en numrering som är synnerligen komplicerad, och borde med fördel förtydligas.

4.2. Förslaget till ny artikel 84 a förbättrar verkställandet av förordningen genom att definiera skyldigheterna för både institutioner och personer. Artikeln är dock formulerad så att tolkningen av dess omfattning kan bli otydlig. Speciellt 84 a.1 tredje stycket är för allmän med skyldigheten att informera om alla förändringar i den personliga situationen eller familjesituationen. Det borde begränsas till informationsskyldighet om relevanta ändringar. Likaså lämnas tolkningen av ordet "proportionella" helt öppet i 84 a.2.

4.3. Syftet med att förenkla förfarandena kan inte nås genast efter att förordningsförslaget blivit godkänt. Alla medlemsstater är inte redo att ta i bruk ett kort förrän efter en (förhållandevis lång) övergångsperiod. Under den tiden kommer man att använda de gamla och nya förfarandena parallellt. Det kan skapa viss förvirring och ställer extra stora krav på informationen riktad mot såväl de behöriga myndigheterna som medborgarna.

4.4. Kraven på information som bör riktas till alla de instanser inom gemenskapens område som kan tänkas komma i kontakt med korten är synnerligen stora. Det kommer inte bara att finnas blanketter och ett europeiskt kort sida vid sida utan varje medlemsstat kan bestämma över detaljerade regler gällande kortet. Kortet kan vara ett separat europeiskt kort eller ett kombinerat nationellt och europeiskt kort. Administrativa

kommissionen fattar beslut om informationen som kortet innehåller.

4.5. Eftersom avsikten är att förenhetliga rättigheterna för alla även under övergångsperioden och förenkla proceduren för själva sökandet av vård oberoende av om man kommer med den gamla blanketten eller det nya kortet, krävs det att den administrativa kommittén snabbt utarbetar de behövliga instruktionerna/regelverken hur man förfar med de olika blanketterna under övergångsperioden.

4.6. I förslaget har risken med att använda ett felaktigt kort enbart beaktats med förslag till en ny artikel 84 a. Risken för medvetet eller omedvetet missbruk kan vara stor, speciellt under övergångsperioden och den bör beaktas i medlemsstaterna.

4.7. I artikel 2.1 sägs det att handlingar kan överföras som pappersblanketter eller som elektroniska meddelanden via telematiktjänster. Då krävs det dock alltid en överenskommelse mellan myndigheterna i den sändande och den mottagande medlemsstaten, dvs. många hundra bilaterala avtal. Eftersom ett dylikt förfarande är synnerligen byråkratiskt och betungande, borde man snarast möjligt i TESS-programmet (teknisk utskott om telematik inom socialskyddsområdet) komma till en lösning som inte förutsätter separata bilaterala överenskommelser vid telematisk överföring av information.

#### 5. Slutsatser

5.1. Kommittén ställer sig positiv till förslaget om ändring av de båda förordningarna. Kommittén utgår ifrån att de ändringar som kommer att göras i (EEG) nr 1408/71 och (EEG) nr 574/72 kan bifogas till den stora helhetsreformen av dessa förordningar.

5.2. Medbeslutandet bör innebära att kommittén som rådgivande organ får möjlighet att uttala sig om samtliga ändringar som införs i texterna under beslutsförfarandet.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets beslut om ändring av beslut 2002/834/EG om antagande av ett särskilt program för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration: 'Att integrera och stärka det europeiska området för forskningsverksamhet'" (2002–2006)**

(KOM(2003) 390 slutlig – 2001/0151 (CNS))

(2004/C 32/17)

Den 25 juli 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 166 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Kommitténs presidium uppdrog åt facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion att bereda ärendet.

Under den 403:e plenarsessionen den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) utsåg Ekonomiska och sociala kommittén Gerd Wolf till huvudföredragande, med hänsyn till ärendets brådskande karaktär, och antog detta yttrande med 71 röster för, 26 röster emot och 8 nedlagda röster.

## 1. Inledning och utgångspunkt

Förslaget från kommissionen behandlar de inskränkande föreskrifter som inom ramen för EU:s sjätte FoTU-ramprogram skall reglera utforskningen av den medicinsk-biologiska potentialen för mänskliga stamceller som utvinns ur "överflödiga" (djupfrysta) människoembryon.

1.1. Inom Europeiska gemenskapens sjätte ramprogram för forskning, teknisk utveckling och demonstration utgör biovetenskap och medicin en betydelsefull tyngdpunkt. Det tematiska området för de särskilda program som ingår har som första programpunkt utnyttjandet av "biovetenskap, genforskning och bioteknik i hälsovårdens tjänst". Här ingår också "somatisk gen- och cellterapi, framför allt stamcellterapi och immunterapi". Det sjätte ramprogram som beslutats av rådet och parlamentet utgör rättslig grund för det förslag som kommissionen lagt fram.

1.2. Man planerar gemenskapsfinansierad stamcells forskning, inbegripet såväl mänskliga somatiska stamceller som embryonala stamceller tagna från överflödiga mänskliga embryon, under det prioriterade temaområdet i) "Avancerad genforskning och dess tillämpningar inom hälsovården", avsnittet "Tillämpningar av kunskaper och teknik inom genforskning och bioteknik för förbättrad hälsa". Som ett exempel anges i detta avsnitt att "Forskningsverksamheten kommer att inriktas på följande: ... utveckling och provning av nya verktyg för prevention och behandling, t.ex. somatisk gen- och cellterapi (framför allt stamcellterapi, till exempel mot neurologiska och neuromuskulära störningar)" (1).

1.3. Det särskilda program som rådet antog den 30 september 2002 möjliggör finansiering av forskningsverksamhet med utnyttjande av mänskliga embryon och mänskliga embryonala stamceller, med undantag för forskning på tre områden:

- Forskningsverksamhet som syftar till mänsklig kloning för reproduktionsändamål (reproduktiv kloning).
- Forskningsverksamhet som syftar till förändring av människors arvs massa och som kan leda till att sådana förändringar blir ärftliga (generterapi på köns celler) (2).
- Forskningsverksamhet som syftar till skapandet av mänskliga embryon för forskningsändamål eller för produktion av stamceller, inbegripet genom somatisk kärnöverföring (ofta benämnd terapeutisk kloning).

1.4. Vid rådets möte den 30 september 2002 enades rådet och kommissionen emellertid samtidigt om att "detaljerade genomförandebestämmelser om forskningsverksamhet där mänskliga embryon och stamceller från mänskliga embryon används [...] skall fastställas senast den 31 december 2003." Före denna tidpunkt kommer inte kommissionen att föreslå finansiering av sådan forskning med undantag för projekt där stamceller från mänskliga embryon i cellbanker eller isolerade celler i odlingar ingår.

(1) EGT L 294, 29.10.2002, s. 10.

(2) Forskning om cancerbehandling av könskörtlar kan finansieras.

1.5. Det är för att fastställa de genomförandebestämmelser som tas upp under punkt 1.4 som kommissionen har lagt fram föreliggande "Förslag till rådets beslut om ändring av beslut 834/2002/EG om antagande av ett särskilt program för verksamhet inom området forskning, teknisk utveckling och demonstration: 'Att integrera och stärka det europeiska området för forskningsverksamhet' (2002–2006)".

1.6. Kommissionens förslag har utarbetats med utgångspunkt i ett mellaninstitutionellt seminarium om bioetik som hölls den 24 april 2003. Seminariet innebar en möjlighet för diskussion och informationsutbyte mellan vetenskapsmän, experter inom juridik och etik och representanter från Europaparlamentet, rådet, kommissionen, medlemsstaterna och anslutnings- och ansökarländerna. De föreslagna riktlinjerna grundas på principer som Europeiska gruppen för etik fastslagit. Det gäller särskilt de grundläggande etiska principerna som betonas i yttrande nr 15, "Ethical aspects of human stem cell research and use" (1).

1.6.1. Följande principer utgjorde riktlinje för diskussionerna i etikgruppen:

- Principen om respekt för människans värdighet.
- Principen om mänskligt självbestämmande (som bygger på informerat samtycke och skydd för personuppgifter).
- Principen om rättvisa och ökat välbefinnande (med avseende på förbättrad hälsa och bättre hälsoskydd).
- Principen om forskningens frihet (som skall avvägas mot andra grundläggande rättigheter).
- Proportionalitetsprincipen (att det inte finns några godtagbara alternativa metoder med tanke på de vetenskapliga mål som skall uppnås).

1.7. Kommissionens förslag behandlar således ett forskningsområde som förenar höga förväntningar om medicinska tillämpningar med djupa etiska frågeställningar. Detta gäller i synnerhet då man använder embryonala stamceller från överflödiga mänskliga embryon. För att möta både vetenskapliga förväntningar och etiska farhågor anser kommissionen att denna typ av forskning bara kan komma att finansieras enligt strikta och begränsande villkor.

## 2. Sammanfattning av grunddokumentet

Det centrala innehållet i kommissionens förslag presenteras i bilaga I, som här återges i originalversion:

"Forskningsprojekt som omfattar användning av stamceller från mänskliga embryon måste också uppfylla följande villkor för att komma ifråga för gemenskapsfinansiering:

- a) Innan forskningen inleds måste deltagarna ta del av etisk rådgivning på lokal eller nationell nivå i de länder där forskningen kommer att bedrivas.
- b) De mänskliga embryon som används för produktion av stamceller måste vara skapade före 27 juni 2002 för medicinskt övervakad provrörsbefruktning, men som inte längre behövs för det syftet.
- c) Projektet måste gynna särskilt viktiga forskningsändamål i syfte att föra grundforskningen framåt eller öka det medicinska vetandet för utveckling av diagnostiska, förebyggande eller behandlingsmässiga metoder som är avsedda för människor.
- d) Alla alternativa metoder (inklusive existerande eller vuxna stamcellslinjer) måste ha undersökts och visats inte vara tillräckliga för målen för den givna forskningen.
- e) Innan forskningen inleds måste donatorn ge ett frivilligt, uttryckligt, skriftligt och informerat samtycke i enlighet med nationell lagstiftning.
- f) Donationen får inte vara kopplad till någon ekonomisk ersättning eller annan förmån.
- g) Garantier måste ges för skydd av donatorns personuppgifter, inklusive genetiska data.
- h) Deltagarna i forskningsprojekt måste följa de senaste kvalitets- och säkerhetsnormerna för donation, produktion och lagring, för att det skall finnas garantier för att stamcellerna skall kunna spåras.

Den vetenskapliga bedömning och etiska översyn av forskningsförslagen som kommissionen ansvarar för skall omfatta kontroll av dessa villkor. Vid den vetenskapliga bedömningen skall villkoren i punkterna c) och d) bedömas.

(1) [http://europa.eu.int/comm/european\\_group\\_ethics/index.en.htm](http://europa.eu.int/comm/european_group_ethics/index.en.htm)

Yttrandena från Europeiska gruppen för etik i vetenskap och ny teknik, och då främst i fråga om mänskliga embryonala stamceller, kommer att beaktas.

Deltagarna i forskningsprojekten skall göra sitt bästa för att, utan vinstsyfte, göra nya mänskliga embryonala stamcellslinjer tillgängliga för forskarvärlden för forskningsändamål.

Kommissionen kommer varje år att offentliggöra en lista över forskningsprojekt som inbegriper all användning av mänskliga embryonala stamceller och som finansieras under sjätte ramprogrammet."

### 3. **Kommitténs kommentarer I: Medicinvetenskapliga aspekter och EU:s forskningsprogram**

3.1. Kommittén har i en rad yttranden kraftigt markerat att ett framgångsrikt upprättande av det europeiska forskningsområdet är ett viktigt steg mot Lissabonmålen, att integrera och utveckla den europeiska forskningens potential och att undvika utflyttning av europeisk spjutspetsforskning och europeisk forskningselit. I detta sammanhang måste den europeiska forskningen erbjudas möjligheter till topprestationer i den globala konkurrensen.

3.2. I yttrandet om sjätte ramprogrammet gav kommittén sitt starka stöd till alla temainsatser som föreslogs. Hit hör även de forskningstyngdpunkter som diskuteras här. Ett väsentligt inslag bland dessa är forskningen om och med stamceller.

3.3. Stamceller är progenitorceller till andra, specialiserade celler. Av dem går det att utveckla olika typer av specialiserade celler ("pluripotens"). Man har länge känt till det blodbildande systemets stamceller (som också använts för behandling av leukemi och andra cancertyper).

3.4. Men man känner också till vävnadsspecifika stamceller i många vävnader. I kommissionsmeddelandet kallas dessa för "somatiska stamceller" och i allmänhet även "vuxna stamceller".

3.5. Stamceller kan – i en omfattning som fortfarande är okänd avseende många detaljer – producera olika celltyper som en funktion av den omgivande vävnaden ("formbarhet"). Man har kunnat visa att det blodbildande systemets stamceller

har vidareutvecklats till leverceller, muskelceller eller nervceller i respektive vävnadstyp. Denna utvecklingspotential är en anledning till att stamceller kommer i fråga för cellterapeutiska metoder. Här bedrivs intensiv forskning i hela världen.

3.6. En stamcells tidigaste stadium i organismens utveckling är den befruktade äggcellen. Fortsatta celledelningar fram till dag 4–7 av utvecklingen leder fram till "blastocyster". Blastocysten innehåller två cellgrupper: det yttre specialiserade cellskiktet ("trofoblasten") och den inre cellmassan ("embryoblasten"). Embryoblasten består av pluripotenta stamceller (embryonala stamceller, "ES-celler") som blir progenitorceller för organismens alla senare utvecklingsstadier.

3.7. Embryonala stamceller från djur – framför allt möss – undersöks sedan länge inom utvecklingsbiologin och cellbiologin. Andra stamceller än de specialiserade ("vävnadsspecifika") har förmåga att föröka sig identiskt över flera celledelningscykler, och de kan hållas under odling ("cell-linjer"), vilket i regel inte lyckas med vävnadsspecifika stamceller (eller bara med svårighet och under kort tid).

3.8. Embryonala stamceller kan bara utvinnas ur blastocyster, alltså tidiga embryon under fjärde till sjunde dagen av utvecklingen.

3.8.1. Blastocyster framställs rutinmässigt inom reproduktionsmedicinen (provrörbefruktning eller IVF-behandling). De används sedan länge bland annat vid uppfödning av djur inom jordbruket.

3.8.2. År 1978 föddes den första människa som tillkommit genom provrörbefruktning. Då var metoden starkt ifrågasatt, men nu för tiden används den i samtliga utvecklade länder.

3.8.3. Provrörbefruktning regleras i de flesta länder av rättsliga och/eller yrkesmässiga bestämmelser och begränsningar. Den kan i vissa fall leda till att par som dittills varit infertila får egna barn vilket varit mycket positivt för berörda parter.

3.8.4. Vid provrörbefruktning skapas först ett flertal embryon (t.ex. sex). Av dessa återförs några i livmodern medan

de som "blivit över" (1) kan frysas in under några år för att eventuellt kunna återföras senare. På så sätt kan en stor andel av embryona användas för återföring under denna tidsperiod.

3.8.5. Beroende på föräldrarnas planering och medicinska omständigheter blir därmed oundvikligen vissa embryon "över". Det finns inga utsikter att dessa skall kunna användas för implantation/återföring (vilket är en förutsättning för att mänskligt liv skall uppstå).

3.9. År 1998 lyckades man i odlingar framställa mänskliga embryonala stamceller till cellinjer. Sedan dess har flera forskargrupper utvecklat mänskliga embryonala cellinjer.

3.10. Forskningen om och på mänskliga embryonala stamceller har sedan dess intensifierats avsevärt vilket framför allt beror på följande tre faktorer:

3.10.1. Ett stort antal svåra och vanliga sjukdomar inom humanmedicinen kan behandlas med terapeutisk intervention med stamceller. För närvarande används dessa endast inom hematologi och onkologi (hittills endast med vävnadsspecifika stamceller). De potentiella vinsterna (terapeutiskt, mänskligt och även nationalekonomiskt) av ökade behandlingsmöjligheter skulle vara utomordentligt stora.

3.10.2. Detta förutsätter dock att vissa grundläggande frågor inom området stamcellsbiologi reds ut.

3.10.3. Flera av de grundläggande frågorna om stamcellsbiologi kan besvaras med hjälp av embryonala stamceller från djur.

3.10.4. Det finns dock avgörande frågor vid terapi av sjukdomar hos människor, som endast kan få svar genom att man använder mänskliga stamceller.

3.10.5. Många viktiga frågor om terapeutisk behandling av sjukdomar hos människor kan också besvaras genom användning av vävnadsspecifika stamceller (vuxna stamceller).

3.10.6. Med den kunskap som finns i dag finns det dock avgörande frågor som det krävs mänskliga embryonala stamceller för att kunna ge svar på.

(1) I Tyskland är antalet embryon som 'kan bli över' begränsat. I normalfallet djupfrysas sådana 'överflödiga' äggceller – som är en följd av en tidigare hormonbehandling av kvinnan/den blivande modern – som inte är avsedda för en första insättning efter det att spermier trängt in i dem, innan det har utvecklats en gemensam cellkärna. I Tyskland anser man att det i detta stadium ännu inte har blivit embryon. I enstaka fall kan det av olika skäl hända att även de embryon som skulle återföras inte utnyttjades utan i stället djupfrysades.

#### 4. Kommitténs kommentarer II: Etiska och rättsliga aspekter

4.1. Blastocyster är embryon som är mellan 4 och 7 dagar gamla, som består av cirka 200 celler som utvecklats så att de blivit differentierade (i trofoblaster och embryoblaster). Normalt överlever dessa embryon inte borttagandet av de embryonala stamcellerna. Mänskliga embryon som är ett par dagar gamla förstörs alltså vid framställning av mänskliga embryonala stamceller.

4.2. Dessa embryon är ännu inte utvecklade foster (2), utan små cellansamlingar som består av ca 200 celler. De mänskliga embryonala stamcellslinjer som beskrivs i den vetenskapliga litteraturen kommer från embryon som skapats genom IVF-behandling men som garanterat aldrig skulle ha använts för att leda till graviditet ("överflödiga" embryon).

4.3. Sådana överflödiga embryon finns lagrade och djupfrysta på därför särskilt avsedda institutioner i hela Europa och förstörs enligt gällande nationella bestämmelser när det står klart att de inte skall leda till graviditet.

4.4. Ändå uppstår frågan om det skall vara tillåtet att döda sådana överflödiga (3) embryon för att framställa stamcellslinjer även om dessa inte har någon som helst chans att utvecklas till mänskligt liv.

4.5. De etiska aspekterna hänger alltså ihop med kärnfrågan om och under vilka förutsättningar det kan vara försvarbart att låta externt uppsatta målsättningar styra potentiellt mänskligt liv – även om detta garanterat ändå kommer att gå under, vilket är fallet med "överflödiga" embryon (4).

4.6. Denna fråga har diskuterats intensivt och med olika resultat i alla länder där mänskliga embryonala stamcellslinjer framställts, och även i många andra länder som inte framställt sådana cellinjer. I detta sammanhang finns det rättsliga bestämmelser, som till stor del överensstämmer i fråga om viktiga principer. När det gäller viktiga detaljer finns det dock stora olikheter. Detta gäller globalt men framför allt mellan medlemsstaterna inom Europeiska unionen.

(2) Embryot räknas som foster från och med den 12 graviditetsveckan och fram till födelsen.

(3) Kommissionens förslag handlar alltså uteslutande om framställning av stamcellslinjer som kommer från överflödiga embryon vid IVF-behandling, och inte om kloning (somatic cell nuclear transfer SCNT) eller – vilket nyligen diskuterats – om äggcelldelning utan befruktning (partenogenes).

(4) I fråga om organdonation från vuxna som omkommit i olycksfall har denna fråga – förutsatt att samtycke givits – besvarats generellt positivt av allmänheten.



4.7. Medlemsstaternas olika inställning speglar också delvis motsvarande olikheter i inställning mellan ländernas medborgare och mellan olika samhälleliga grupperingar inom de enskilda medlemsstaterna, vilket har lett till olika rättsliga bestämmelser – inom ramen för demokratiska processer och med tanke på rådande majoritetsförhållanden – i de enskilda medlemsstaterna.

4.8. Skillnaderna beror bland annat på olika uppfattningar om vid vilken tidpunkt utvecklingen av ett mänskligt embryo skall börja övergå till att betraktas som ett individuellt mänskligt liv.

4.8.1. Uppfattningarna om när detta sker går vitt isär:

- Vissa anser att det sker redan när ägget och spermien (eller dessas cellkärnor) smälter samman.
- Andra anser att det sker vid återföringen i livmodern <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.
- Åter andra anser att det sker först under gastrulationen <sup>(3)</sup> (utvecklingen av "primitivstrimman", som utvecklas mellan den 12 och 15 dagen i den embryonala utvecklingen).
- Slutligen anser vissa att det är fråga om en längre evolutionsprocess, där det inte går att fastställa någon exakt tidpunkt och att det därför finns behov av en godtycklig angivelse, exempelvis 12 veckor <sup>(4)</sup> efter inväxten i livmoderslemlinjan (dvs. vid övergången från embryo till foster).

## 5. Kommitténs kommentarer III: Europeiska politiska aspekter och internationella sedvänjor

5.1. Med tanke på de beskrivna stora åsiktsskillnaderna inom det civila samhället och med tanke på de rättsliga skillnaderna mellan medlemsstaterna ligger det från kommissionens sida nära till hands, och är i stort sett både oundvikligt och dessutom politiskt klokt, att försöka komma fram till och föreslå en EU-reglering som innebär en måttfull och restriktiv medelväg i denna omtvistade men också – med tanke på de möjligheter som finns inom området – mycket viktiga fråga.

5.2. Därför går kommissionens förslag ut på att utforma möjliga forskningsramar – inte att fastslå för länderna bindande

<sup>(1)</sup> Några författare (se exempelvis *Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik* 7 (2002), Walter de Gruyter, Berlin–New York) använder även termen "pre-embryon" för de embryon som existerar före implantationen i livmodern (eller vid andra fall av gastrulation).

<sup>(2)</sup> Därför finns det inget förbud mot användning av preventivmedel som förhindrar nidation (till exempel intrauterin-spiral).

<sup>(3)</sup> Ulrich Steinvoth, *Jahrbuch für Wissenschaft und Ethik*, Band 7, 2002, S. 165, Walter de Gruyter Verlag. Det främsta argumentet för detta är att det först därefter går att utesluta utveckling av flera foster.

<sup>(4)</sup> I vissa delstater har den senare tidpunkten stor inverkan på abortbestämmelserna.

lagstiftning – och fastställa gränser inom vilka kommissionen kan främja forskning på mänskliga stamceller (inom det sjätte ramprogrammet) .

5.3. Därför har de etiska och rättsliga aspekterna av stamcells forskning på uppmaning av kommissionen diskuterats intensivt på europeisk nivå, senast under våren 2003, vilket lett till det föreliggande kommissionsförslaget.

5.4. Kommittén respekterar de medborgare och de ledamöter inom kommittén som av etiska skäl är motståndare till all form av framställning av mänskliga stamcellslinjer från överflödiga embryon, som är ett resultat av IVF-behandling, och som därmed även motsätter sig kommissionens förslag.

5.5. Med tanke på frågan som helhet anser kommittén dock att kommissionsförslaget (som återges under punkt 2) är balanserat och välövertänt när det gäller avvägningen mellan etiska principer och möjligheten till botemedel även om det är både ofrånkomligt och beklagansvärt att det medför betydande begränsningar av de möjligheter och den potential forskningen ger.

5.6. Kommittén utgår ifrån att de föreslagna bestämmelserna överensstämmer med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Kommittén förutsätter också att de fall som anges däri i artikel II–3, punkt 2 b, c och d, uttryckligen är undantagna i kommissionsförslaget och det föregående beslutet av rådet (se punkt 1.4).

5.7. Detta gäller också alla detaljerade villkor, a–h, som anges i kommissionens förslag. Förslaget koncentrerar sig på den fråga som varit kontroversiell under diskussionerna i rådet – framställning av nya stamcellslinjer från mänskliga embryon – och innehåller kriterier (a–h) och förfaranden (stycke 2–5). Närmare kommentarer:

a) Kravet att ta del av etisk rådgivning <sup>(5)</sup> välkomnas av kommittén. Det motsvarar internationell praxis. Det är viktigt att man därigenom också uppnår att gällande lagar och regler i de olika medlemsstaterna beaktas.

b) Produktionen av nya stamcellslinjer begränsas till sådana mänskliga embryon som skapats för medicinskt övervakad provrörsbefruktning före den 27 juni 2002, då parlamentet och rådet antog det sjätte ramprogrammet. Det gäller embryon som inte längre behövs för en befruktning och som alltså har blivit "överflödiga". Detta motsvarar rättsreglerna i de länder där framställning av

<sup>(5)</sup> Kommittén anser att det finns skäl att överväga om detta också måste ske i de medlemsstater vars lagar inte kräver det.

stamcellslinjer och/eller användning av existerande linjer har blivit reglerad i lag. Tidsgränsen förhindrar det osannolika men tänkbara fall (för vilket redan reglerna för sjätte ramprogrammet skapar en tillförlitlig spärr) där man med avsikt skulle framställa mänskliga embryon för forskningsändamål, vilket är tillåtet endast i Storbritannien under speciella omständigheter.

- c) Det motsvarar den enighet som råder på ett internationellt plan att forskningsprojekt som skall få stöd måste ha mycket viktiga syften.
- d) Det motsvarar också internationell standard att man i förväg måste visa att man har uttömt alternativa möjligheter att nå forskningens mål (t.ex. genom djurexperiment eller genom försök med vävnadstypiska, mänskliga "vuxna" stamceller). Detta kan naturligtvis endast ske i enlighet med den aktuella kunskapsnivån och får inte mer än nödvändigt försena de beslut som skall fattas.
- e) Även kravet på informerat samtycke är internationellt gängse. Det är också praxis vid organdonationer.
- f) Förbudet mot ekonomisk ersättning<sup>(1)</sup> motsvarar i stor utsträckning också internationell rättspraxis och välkomnas därför.
- g) Att personuppgifter skyddas är i alla sådana sammanhang ett självklart krav.
- h) Kraven på kvalitetssäkring och på att stamcellerna skall kunna spåras bygger på lagstiftningen för och kunskaper om arbete med biologiskt material från patienter och försökspersoner. Den är också viktig då stamcellsbanker upprättas, vilket behandlas under punkt 5.3.3.

5.8. De stycken som följer efter punkt h (vilka i fortsättningen kallas stycke 2 till 5) reglerar de förfaranden som skall garantera att kriterierna följs och tar upp olika aspekter av motiveringen.

5.8.1. I stycke 2 görs en förnuftig uppdelning av befogenheterna för prövningen av de kriterier som anges i punkterna a–h. Forskningsmålens dignitet och frågan om de kan nås endast med hjälp av nyetablerade stamcellslinjer kan endast bedömas inom ramen för den vetenskapliga bedömningen. Under punkterna a, b och e–h handlar det däremot om formella kriterier som skall prövas administrativt i enlighet med enhetliga föreskrifter. Redan om ett kriterium inte uppfylls kan projektet inte få stöd.

(1) Även här är det klart i analogi med organdonation.

5.8.2. Stycke 3 tar upp yttrandena från Europeiska gruppen för etik i vetenskap och ny teknik. Denna regel kan bidra till att man beaktar den aktuella kunskapsnivån inom stamcells-forskningen som utvecklas snabbt.

5.8.3. I stycke 4 anges principen att nya mänskliga embryonala stamcellslinjer skall göras fritt tillgängliga för forskarvärlden (utan vinstsyfte). Kommittén anser att det är mycket viktigt att kommissionen bidrar "till att offentliga stamcellsbanker upprättas och kopplas samman i nätverk på europeisk nivå". Denna åsikt delas även av Europeiska vetenskapsstiftelsen.

5.8.4. Den standardisering som man kan uppnå på detta sätt skapar ett mervärde på europeisk nivå. Den skapar viktiga förutsättningar och en trygg bas för fortsatt forskning. Den är ett europeiskt och globalt intresse och minskar det antal embryon som behövs för utvinning av stamceller.

5.8.5. Nya stamcellslinjer som utvunnits med stöd av sjätte ramprogrammet bör därför läggas in i en offentlig stamcellsbank.

5.8.6. På så sätt kan man också möta de inskränkningar i utnyttjandet som en patentering av existerande stamcellslinjer leder till.

5.8.7. Kommittén välkomnar också punkt 5. Den innehåller ett åtagande från kommissionen att varje år offentliggöra en lista över forskningsprojekt (men inte de personer som arbetar i projekten!) med stamceller och som finansieras under sjätte ramprogrammet.

## 6. Kommitténs kommentarer IV: Medlemsstater med avvikande nationell lagstiftning

6.1. Rättsläget i medlemsstaterna uppvisar en splittrad bild: Det är inte alla medlemsstater som uttryckligen reglerar stamcells-forskningen. Rättsläget är på olika håll både liberalare och restriktivare än kommissionens förslag. Situationen utvecklas hela tiden.

6.2. I den mån de aktuella forskningsprojekten om stamceller fullt utnyttjar det spelrum som ges i kommissionens förslag (dvs. inte bara begränsas till de stamcellslinjer som får utnyttjas i alla medlemsstater) är de vetenskapliga institutionerna i de medlemsstater där lagstiftningen är mer restriktiv uteslutna från att delta i dessa forskningsprogram och kan därför inte begära finansiellt stöd från dem.

6.3. I motsats till detta kan vetenskapliga institutioner i medlemsstater som har en mer liberal lagstiftning inte heller få stöd till forskning från EU om denna forskning inte ligger inom de ramar som anges i förslaget från kommissionen.

6.4. Denna situation är visserligen inte tillfredsställande, dels eftersom alla medlemsstater betalar avgifter till unionens budget och därmed också till de gemenskapsmedel som används för att stödja forskningen, dels eftersom detta utstängande också inskränker potentialen i det europeiska området för forskning genom att vissa medlemsstater (eller deras vetenskapliga institutioner) utesluts från medverkan i forskningsnätverket (och från stödmedlen).

6.5. Kommittén anser ändå inte att situationen hindrar den möjligheten att rådet efter att ha samrått med parlamentet med kvalificerad majoritet beslutar att anta den ändring av beslut 2002/834/EG som kommissionen föreslår.

6.6. Denna kompetens för gemenskapen att ge finansiellt stöd innefattar emellertid inte befogenheten att harmonisera eller tillnära medlemsstaternas lagstiftning.

6.7. Med hänsyn till detta sakläge rekommenderar kommittén följande:

6.7.1. När det relevanta forskningsprogrammet genomförs bör kommissionen bemöda sig att strukturera de enskilda projekten eller programdelarna på ett sådant sätt att de forskningsinstitutioner som annars skulle uteslutas ändå kan delta så långt som möjligt i delprogram eller deluppgifter vars innehåll inte står i konflikt med europeisk eller nationell lagstiftning.

6.7.2. De berörda medlemsstaterna bör anstränga sig att steg för steg komma fram till en för alla medlemsstater enhetlig reglering i samband med framtida omarbetningar av nationell lagstiftning genom att tillmötesgå de här framlagda förslagen. Detta skulle vara till fördel för den europeiska forskningen och medicinen med hänsyn till att dessa i så hög grad är knutna till internationella nätverk och internationellt samarbete. Kommittén anser att det föreliggande förslaget redan skapar en god grund för en kompromiss.

## 7. Sammanfattning

7.1. Förslaget uppfyller det uppdrag som rådet gav kommissionen i september 2002. Förslaget reglerar det som rådet i genomförandebestämmelserna för sjätte ramprogrammet ansåg behövde regleras.

7.2. Förslaget går i denna känsliga men med hänsyn till möjligheterna också mycket viktiga fråga en måttfull och snarast restriktiv medelväg mellan de olika rättsreglerna i medlemsstaterna. Det utgör alltså en kompromiss mellan de olika avvikande uppfattningarna.

7.3. De föreslagna reglerna fyller sitt ändamål. De möjliggör stöd till forskning på vetenskapligt hög nivå som tjänar viktiga medicinska och biologiska mål. De främjar åtgärder som tjänar internationell samordning och internationellt samarbete. Förslaget innehåller tydliga kriterier och förfaranden för att de relevanta etiska och rättsliga aspekterna skall kunna beaktas.

7.4. Kommittén respekterar de medborgare och egna ledamöter som av etiska skäl avvisar all utvinning av mänskliga stamcellslinjer från överflödiga embryon och därmed också kommissionens förslag.

7.5. Efter att noga ha vägt alla synpunkter rekommenderar kommittén dock – med hänvisning till sin utförliga genomgång ovan – att kommissionens förslag skall antas.

7.6. Kommittén upprepar sin appell till kommissionen att strukturera de olika programdelarna på ett lämpligt sätt när det vetenskapliga programmet genomförs så att man så långt möjligt undviker att framstående vetenskapsinstitutioner i vissa medlemsstater blir uteslutna.

7.7. Kommittén upprepar sin appell till medlemsstaterna att i samband med framtida omarbetningar av de nationella lagarna också arbeta mot detta mål och söka uppnå ett samförstånd i denna erkänt svåra fråga som kan utveckla den gemensamma grundsyn som redan finns i viktiga kärnfrågor (se punkt 1.3) till en samlad reglering som alla medlemsstater senare kan acceptera.

7.8. Nya stamcellslinjer som utvunnits med stöd av sjätte ramprogrammet bör läggas in i en offentlig stamcellsbank och vara fritt tillgängliga för den europeiska forskningen.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Konungariket Nederländernas initiativ inför antagandet av en radsförordning om ändring av förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område”<sup>(1)</sup>**

(2004/C 32/18)

Den 27 november 2002 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda konungariket.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 oktober 2003. Föredragande var Daniel Retureau.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 63 röster för, 11 röster emot och 7 nedlagda röster.

## 1. Lagstiftningsförslaget

1.1. Förslaget är en uppföljning av Konungariket Nederländernas initiativ<sup>(1)</sup> om ändring av en bestämmelse i förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (nedan kallad ”förordningen”), som trädde i kraft den 1 mars 2002, och som innehåller bestämmelser om enhetlig tillämpning av Brysselkonventionen I i samma ärende (nedan kallad ”konventionen”). Brysselkonventionen gäller fortfarande beträffande Danmark, medan Luganokonventionen (1988) fortfarande gäller med avseende på vissa tredjeländer.

1.1.1. Ändringsförslaget innebär ett undantag från förordningen om domstols behörighet i fråga om gränsöverskridande anställningsavtal.

1.1.2. Som rättslig grund hänvisas till artiklarna 61 c och 67.1 i EG-fördraget. I dessa artiklar, och i artikel 65 som artikel 61 hänvisar till, behandlas rådets behörighet och rådsmedlemmarnas initiativrätt (i konkurrens med kommissionens, men begränsad i tiden till en period på 5 år från och med EG-fördragets ikraftträdande i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget) när det gäller behörighet, erkännande och verkställighet av domar på civil- och handelsrättens område. När Nicefördraget träder i kraft kommer kommissionens initiativrätt att bli exklusiv, och rådets medlemmar behåller endast en individuell rätt att lägga fram förslag.

1.2. I förordningens artikel 20 återges bestämmelserna om domstols behörighet när det gäller arbetsgivares möjlighet att väcka talan mot anställda som är bosatta i annan medlemsstat, i frågor beträffande anställningsavtal. Som regel är det domstolarna i den medlemsstat där den anställde har sin hemvist som har behörighet att behandla en sådan talan.

1.2.1. Detta är en allmän bestämmelse om domstolars behörighet i alla mål som handläggs i enlighet med förordningen, vilken dock innehåller en uttömmande förteckning med ett antal undantag.

1.3. Förslaget till ändring syftar till att modifiera denna behörighetsbestämmelse, eftersom den handlar om rättsligt hävande av anställningsavtal på initiativ av arbetsgivare som begär att domstolen skall besluta om uppsägning och fastställa konsekvenserna av den, bland annat de ekonomiska. Det rättsliga hävandet är ett förfarande som tydligen används i vissa medlemsstater och kan, enligt förslagets författare, till och med vara obligatoriskt i Nederländerna i vissa fall med skyddade arbetstagare.

1.3.1. Förslaget till ändring syftar till att ge arbetsgivare möjlighet att väcka talan i domstol i den medlemsstat där den anställde normalt utför sitt arbete, och i princip inte i den medlemsstat där arbetstagaren har sin hemvist. Denna ensidiga valmöjlighet skulle enligt förslaget vara gynnsam för båda parter.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Förslagets innebörd är väsentligen att arbetsgivaren ges en ny fördel, eftersom denne ges möjlighet att väcka talan inför domstol i den medlemsstat där arbetet utförs i stället för i den medlemsstat där arbetstagaren har sin hemvist. Samtidigt berövas svaranden i praktiken sin rätt att välja behörig domstol (i sitt hemland i det land där arbetet utförs eller i det land där arbetsgivaren har sin hemvist).

2.2. Detta innebär ett undantag från de behörighetsprinciper som nu ser ut att ha fastlagts i förordningens nuvarande lydelse. Syftet är att skydda de svagare parterna i vissa typer av avtal som karakteriseras av en ojämlikhet av ekonomisk,

<sup>(1)</sup> (EGT C 311, 14.12.2002, s. 16).

teknisk eller yrkesmässig art (arbetsgivare/arbetstagare, affärsmän/konsumenter, försäkringsgivare/försäkringstagare). Kommittén ställde sig positiv till förordningen i sitt yttrande av den 1 mars 2000<sup>(1)</sup>.

2.3. Socialförsäkring är på grund av sitt innehåll uttryckligen undantagen från Brysselkonventionens och den ovan nämnda förordningens tillämpningsområde medan arbetsrätt ingår i den, trots att det är svårt att se arbetsrätt som privaträtt.

2.3.1. Detta var ursprungligen ett resultat av domstolens rättspraxis (domstolen är behörig att tolka konventionen) eftersom den beslutade att konventionen implicit rörde anställningsavtal; i konventionens första version nämndes inte sådana. Konventionen har varit föremål för översyn två gånger och inkluderar arbetsavtal utan inskränkningar.

2.3.2. Alla undantag från allmän avtalsrätt och från domstolarnas behörighet när det gäller anställningsavtal följer logiskt av att arbetsrätten utgör ett mycket specifikt område.

2.3.3. Arbetsrätten genomsyras nämligen i hög grad av rättsordningsbestämmelser. I de flesta medlemsstater innebär målen om skydd av löntagare och deras företrädare i allmänhet att de offentliga myndigheterna intervenerar i villkoren för att ingå, genomföra och häva ett avtal (yrkesinspektion, reglering av vissa bestämmelser i avtalet, obligatoriska eller förbjudna klausuler, förstärkt skydd för vissa yrkeskategorier, reglering av arbets- och avtalsvillkor beroende på yrke, via lagstiftning eller via kollektivavtal på branschnivå eller på nationell eller regional nivå). De innebär också en mängd andra undantag från principen om avtalsfrihet.

2.3.4. I arbetet med att utforma en europeisk avtalsrätt beaktas inte heller anställningsavtalen, eftersom dessa bedöms vara alltför bundna av sociala och rättsliga traditioner i de olika länderna och alltför genomsyrade av rättsordningskriterier och andra rättsliga eller faktiska omständigheter. Situationen kommer att bli än mer sammansatt och varierad efter EU:s utvidgning.

2.3.5. Det håller på att utformas en alltmer omfattande EU-arbetsrätt som påverkar anställningsavtalens innehåll. Syftet är att nå fram till en harmonisering som gynnar arbetskraftens rörlighet på inre marknaden, främjar införandet av jämlikhetsprincipen och bidrar till att garantera en hög skyddsnivå för arbetstagarna.

2.4. Möjligheterna att låta en domstol avkunna dom om avskedande på begäran av en arbetsgivare utgör helt klart ett särfall i de flesta europeiska länder, antingen för att detta inte regleras i nationell lagstiftning eller för att det i rättspraxis är fråga om ett undantag. Man kan med rätta undra om det är lämpligt att ändra en grundläggande procedurbestämmelse i förordningen för ärenden som tycks vara mycket sällsynta.

2.4.1. Även om rättsligt hävande av civilrättsliga avtal i princip kan förekomma under vissa omständigheter – om det saknas vitesklausul, om en av parterna menar att den andra parten inte uppfyller sina åtaganden enligt avtalet och om tvisten inte kan lösas genom uppgörelse eller skiljeförfarande – är denna situation långt ifrån den vanligaste när det gäller anställningsavtal. Tidsbegränsade anställningsavtal upphör vid kontraktstidens utgång, och allmänna anställningsavtal upphör – med beaktande av gällande regler och bestämmelser – för att en av parterna så önskar eller, om en av parterna begått en allvarlig förseelse, på initiativ av den andra parten, eventuellt under överinseende av en domstol om det föreligger oenighet om grunden till och de ekonomiska konsekvenserna av uppsägningen.

2.4.2. Rättsligt hävande utgör ett undantag i de fall då inte något av de vanliga skälen till ett avtal skall upphävas eller upphöra föreligger, t.ex. då det inte finns något direkt förfarande för avskedande på arbetsgivarens initiativ på grund av förseelse eller av ekonomiska orsaker. För uppsägning av vissa skyddade arbetstagare gäller särskilda regler under loppet av skyddsperioden, och reglerna varierar mellan olika länder. Skyldigheten att inleda en rättsprocess för att en domstol skall besluta om uppsägning av skyddade arbetstagare (arbetstagares företrädare) tycks föreligga endast i ett begränsat antal länder, men det är enbart Nederländerna som nämns i förslaget.

2.5. Bestämmelserna om domstolarnas territoriella behörighet i förordningen innebär att käranden måste lämna in stämningsansökan till behörig domstol i den ort där svaranden har sin hemvist, eftersom anställningsavtal i princip inte innehåller några domsrättsklausuler. En sådan klausul kan eventuellt tillåtas först efter det att tvisten har uppstått och processen om upphävande av avtalet har inletts, om parterna frivilligt kommer överens om att införa en sådan klausul. En sådan klausul kan dock även tillåtas i avtalet på vissa villkor, bland annat om arbetstagaren har sin hemvist i ett tredje land.

2.5.1. När en arbetsgivare har beslutat att lämna in begäran om rättsligt upphävande av ett anställningsavtal är det alltså ingenting som hindrar att han förhandlar med arbetstagaren om att införa en domsrättsklausul, på de villkor som anges i konventionen och förordningen, och det finns inget hinder för att klausulen införs om den är till ömsesidig fördel för båda parter under vissa omständigheter inte minst när det handlar om gränsöverskridande anställningsavtal.

(1) EGT 117, 26.6.2000.

2.6. Det förslag som lagts fram för rådet skulle ge arbetsgivaren möjlighet att välja i vilken medlemsstat talan skall väckas, vilket skulle kunna få allvarliga konsekvenser för den arbetstagare som berörs av den rättsliga processen för uppsägning och som måste ges förutsättningar att lägga fram och driva sitt försvar på bästa möjliga villkor inför käranden. Genom förslaget skulle det införas ett viktigt undantag från de allmänna förfarandereglerna i förordningen, och det skulle uppstå en risk att försvarets rättigheter försämras om arbetstagarparten inte vill acceptera en domsrättsklausul när tvisten väl har inletts i en domstol i det land där arbetet utförs eller där anställningsavtalet slutits, utan föredrar en domstol i hemlandet, om detta är en medlemsstat som omfattas av förordningen.

2.7. Det är endast i det fall då svaranden inte har sin hemvist i ett land som har undertecknat konventionen och om det inte finns någon domsrättsklausul, som den internationella behörigheten kan utövas av arbetsgivarens nationella domstol, förutsatt att talan har väckts lagenligt och med tillämpning av landets nationella rätt.

2.8. Kommittén menar att det under dessa omständigheter inte finns några tvingande skäl att generalisera ett undantag som är till förmån för en av parterna, när både konventionen och förordningen innehåller en generell princip men samtidigt lämnar utrymme för undantag genom ömsesidig överenskomst efter det att tvisten har inletts. Detta undantag innebär att vederbörlig hänsyn tas till de fall då utövandet av domstolarnas behörighet i verkställighetsorten kan vara till ömsesidig fördel för de berörda parterna.

Bryssel den 29 oktober 2003.

2.9. När det gäller arbetskraftens rörlighet på inre marknaden skulle förslaget, om det accepteras av lagstiftaren, enligt kommittén

- a) leda till erkännande och tillämpning i övriga medlemsstater av en dom som bygger på ett förfarande som är relativt ovanligt inom arbetsrätten även i de länder där det är tillåtet,
- b) kunna kränka den svarandes rättigheter och de allmänna principerna om skydd av den svagare parten i vissa avtalsrelationer,
- c) kunna strida mot den sociala rättsordningen i vissa länder, till exempel om det handlar om skyddade arbetstagare eller om orsaker som inte i sig själva utgör grund för uppsägning. I dessa fall kommer domen eventuellt inte att kunna erkännas eller verkställas i dessa länder, med tillämpning av den bestämmelse i konventionen som ger den mottagande medlemsstaten rätt att motsätta sig att en utländsk dom verkställs om den strider mot grundläggande rättsprinciper i den berörda medlemsstaten,
- d) utgöra ett tecken på misstro mot behöriga utländska domstolars förmåga att sätta sig in i och tillämpa avtalsrätten, vilket är ett av de skäl som anförs som motiv till förslaget.

### 3. Slutsatser

Med hänsyn till rättssäkerheten bör förslaget från konungariket Nederländerna inte godkännas. Det handlar också om att respektera en allmän procedurprincip.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

## BILAGA

**till Europeiska Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande**

Följande ändringsförslag avsågs, men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

**Punkt 3**

Ersätt texten med följande:

"Eftersom den rättsliga grunden för Konungariket Nederländernas initiativ har bortfallit kan det formellt inte tas upp till behandling. Kommittén rekommenderar kommissionen att undersöka rättsläget och därvid beakta kommitténs kommentarer."

*Motivering*

Genom att man i Nicefördraget lade till punkt 5 i artikel 67 i EG-fördraget har den initiativrätt som tilldelades medlemsstaterna för en femårig övergångsperiod från och med Maastrichtfördragets ikraftträdande bortfallit, när Nicefördraget nu har trätt i kraft. Nederländernas initiativ saknar därmed rättslig grund och kan formellt inte behandlas.

Kommissionen bör delges kommitténs kommentarer och därefter göra en saklig prövning.

*Röstresultat*

För: 21; mot: 54; nedlagda: 2.

---

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om statistik över varuhandeln mellan medlemsstaterna"

(KOM(2003) 364 slutlig – 2003/0126 (COD))

(2004/C 32/19)

Den 3 juli 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Med hänvisning till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Susanna Florio till huvudföredragande vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) och antog följande yttrande enhälligt.

### 1. Bakgrund

1.1. Den nu gällande förordningen om statistik över varuhandeln mellan medlemsstaterna (Intrastat) är resultatet av en överenskommelse som innebär en ändring av systemet för insamling av sådan statistik, såväl mellan EU:s medlemsstater som med tredje land. Denna överenskommelse, som undertecknades 1991<sup>(1)</sup> och har tillämpats sedan 1993, nåddes i samband med att inre marknaden skapades och de fysiska gränserna inom unionen försvann.

1.2. När systemet för insamling av statistik baserat på tulldeklarationer försvann blev det nödvändigt att skapa ett nytt instrument för att få fram tillförlitlig information om varuhandeln. Det nya systemet kan få en nyckelfunktion som stödinstrument på inre marknaden.

1.3. Att ha tillgång till statistiska uppgifter i denna sektor är oundgängligt, såväl i samband med betalningsbalansen och de nationella räkenskaperna som för att kunna övervaka inre marknaden och se till att den fungerar effektivt.

1.4. Det blev således nödvändigt att skapa ett smidigt, förenklat och harmoniserat system som tar hänsyn till de olika nationella systemen för insamling och redovisning av statistik.

1.5. Samtidigt är det tänkt att den nya förordningen skall leda till förenklingar på två olika plan: dels beträffande sättet som varunomenklaturen tillhandahålls på, dels genom att antalet statistiska variabler begränsas.

### 2. Det nya förslagens innehåll

2.1. Den nya förordningen skall träda i kraft 2005 och innebär i korthet följande:

- Tydligare och enklare regler.
- Det väl avgränsade tillämpningsområdet ger större utrymme åt medlemsstaterna att tillgodose sina nationella behov.
- Hänsyn tas till de enskilda ländernas egen administrativa organisation på detta område.
- Förordningen bygger på tre olika undersökningar (en opinionsundersökning bland uppgiftsskyldiga i sex medlemsstater, en undersökning bland ett urval användare av gemenskapsstatistik, och en undersökning i Sverige om problemen med varunomenklaturen).
- Systemet med tröskelvärden har bevarats men förenklats, så att det inte skall bli en börda för uppgiftslämnarna (särskilt de små och medelstora företagen).
- Nya bestämmelser om tidsfrister för uppgiftsinlämning införs, så att de framför allt ligger i linje med Europeiska centralbankens politik (på makroekonomisk nivå samt konjunkturpolitiken).
- Kopplingen mellan statistiska uppgifter och skattebestämmelser för varuhandeln bibehålls.
- Bestämmelser om de statistiska uppgifternas kvalitet införs.
- Sekretessprincipen stärks, i enlighet med gällande bestämmelser inom ramen för Extrastat.
- En föreskrivande kommitté införs, medan den nuvarande kommittén är en förvaltningskommitté.

(1) 3330/91/EEG.



### 3. Kommentarer och rekommendationer

3.1. EESK har redan i tidigare yttranden ställt sig positiv till utvecklingen på statistikområdet och beträffande sammanställningen av uppgifter insamlade av kommissionen och medlemsstaterna som ett sätt att främja och övervaka utvecklingen inom den ekonomiska och monetära unionen.

3.2. Det finns sålunda behov av ett instrument som är lätt att förstå och använda för de uppgiftsskyldiga företagen, speciellt de små och medelstora, samt en ny typ av koppling till nationella institut med uppgift att samla in statistiska uppgifter.

3.3. Ett sådant instrument är viktigt, men det kommer dessutom att behövas informationskampanjer – speciellt som stöd till de små och medelstora företagen – om den nya förordningen och om hur uppgifterna skall samlas in och användas.

3.4. Det kan också bli nödvändigt med ett särskilt utbildnings-/informationsprogram som skall vara lättillgängligt så att företagen utan alltför stora problem kan följa förordningen.

3.5. Kommissionen bör se till att det finns flexibla mekanismer för spridning av sådan information via olika kanaler (branschorganisationer, handelskamrar etc.) och olika media (Internet, CD etc.).

3.6. Genom bra information förhindrar man bland annat att aktörer med skyldighet att lämna statistiska uppgifter blir föremål för sanktioner från medlemsstatens sida.

3.7. Statistiska uppgifter beträffande tröskelvärdena för varuhandeln (som ligger till grund för undantag, lättnader etc.) lämnas för närvarande till kommissionen, som dock inte har någon som helst befogenhet att närmare kontrollera de inlämnade uppgifterna.

3.8. En bättre koppling mellan EU:s system för insamling av statistiska uppgifter och de nationella statistiska instituten skulle leda till ökad tillförlitlighet och ökad harmonisering av kriterierna för statistikinsamling.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

---

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av rådets direktiv 77/799/EEG beträffande ömsesidigt bistånd av medlemsstaternas behöriga myndigheter på området direkt och indirekt beskattning"**

(KOM(2003) 446 slutlig – 2003/170 (COD))

(2004/C 32/20)

Den 5 september 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Antonello Pezzini till huvudföredragande vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 30 oktober) och antog följande yttrande med 45 röster för, inga röster emot och 3 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. År 1977 fastställdes de bestämmelser som medlemsstaternas behöriga myndigheter skall följa i samband med ömsesidigt bistånd och informationsutbyte för att effektivt kunna tillämpa sina respektive skattelagstiftningar.

### 1.2. Skatteflyktens omfattning

1.2.1. Bestämmelserna var nödvändiga på grund av den allt större risken för skatteflykt och skatteundandragande över nationsgränserna som leder till stora skatteförluster för medlemsstaterna.

1.2.2. Detta fick negativa följder för principerna om rättvis beskattning, fri rörlighet för kapital och fri konkurrens, och bidrog dessutom till att den inre marknaden inte fungerade på ett perfekt sätt.

1.2.3. De bilaterala avtalen mellan medlemsstaterna har visat sig vara ineffektiva när det gäller att bekämpa de olika formerna av skatteflykt och skatteundandragande, som har multinationell karaktär och är ett typiskt utslag av att handeln internationalisering ökar och att personer och kapital rör sig över nationsgränserna i allt större utsträckning.

### 1.3. Direktivets struktur

1.3.1. Direktivet innehåller bestämmelser om tre olika former av informationsutbyte: information på begäran, automatiskt utbyte och utbyte utan anmodan. Medlemsstaternas behöriga myndigheter åläggs tidsfrister och begränsningar för sådant informationsutbyte, bland annat för att skattebetalarnas rättigheter och sekretessen skall respekteras och skyddas.

1.3.2. Myndigheterna i medlemsstaterna skall dessutom kontinuerligt övervaka förfarandena för utbyte.

### 1.4. Direktivets tillämpningsområde

1.4.1. Till en början tillämpades direktivet enbart på direkt beskattning. Först senare utvidgades tillämpningsområdet till att också omfatta mervärdesskatt och punktskatter, eftersom dessa sektorer annars skulle ha förblivit oreglerade.

1.4.2. Det faktum att de olika områdena är så särpräglade och specifika har dock gradvis förmått kommissionen att reglera informationsutbytet om mervärdesskatt separat<sup>(1)</sup>. Enligt planerna skall ett förslag som endast behandlar punktskatter snart utarbetas.

### 1.5. Behov av uppdatering

1.5.1. De sociala, ekonomiska och politiska förhållandena har ändrats radikalt sedan direktivet utarbetades och antogs. Den inre marknads dimension och omfattningen av handeln mellan medlemsstaterna är inte längre desamma. Det råder inga tvivel om att själva begreppet inre marknaden, något som sträcker sig utanför det egna landets gränser, är ett fullständigt vedertaget fenomen, också rent praktiskt, för allt fler medborgare. Å ena sidan är denna utveckling något att glädja sig åt, men å den andra leder den till en kraftig ökning av transaktionerna inom gemenskapen och till allt större kunskaper om de olika ländernas skattesystem, vilket har inneburit att skatteflykt och skatteundandragande blivit mer utbrett, varvid bristerna i såväl den europeiska lagstiftningen som i de gällande kontrollsystemen i allmänhet har utnyttjats. I detta sammanhang förefaller det nödvändigt att modernisera, förstärka, förenkla och effektivisera det administrativa samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 294 slutlig.

## 2. Kommissionens förslag

2.1. Ändringsförslagen för de nuvarande artiklarna i direktivet återfinns i artikel 1.

2.2. Den första ändringen som föreslås är ett tredje stycke i artikel 2, där bestämmelserna om information på begäran specificeras. Framför allt föreskrivs det att en medlemsstats administrativa myndighet som tillfrågas av en annan medlemsstat skall gå till väga som om den agerade för egen räkning.

2.2.1. Denna ändring förtjänar allt stöd, eftersom syftet är att motverka att undersökningar förhalas om nationella bestämmelser som kräver att den behöriga myndigheten – genom delgivning – meddelar skattebetalaren att den har mottagit en begäran om upplysningar om denne från en behörig myndighet i en annan medlemsstat. Något sådant delgivningskrav föreligger emellertid inte när medlemsstaterna agerar för egen räkning. Det faktum att undersökningarna begärdes av en myndighet utanför landet gjorde således att de drog ut på tiden. Denna diskriminering bör alltså avhjälpas, eftersom den får negativa följder både för den medlemsstat som begärt information och för den inre marknaden. Ändringen är helt i överensstämmelse med ändringsförslaget i förslaget om mervärdesskatt.<sup>(1)</sup>

2.3. Det andra ändringsförslaget gäller artikel 7.1 andra stycket andra strecksatsen, andra delen av meningens och rör formerna för hur den behöriga myndigheten använder de uppgifter som lämnats av en annan medlemsstat. Uppgifterna är sekretesskyddade i samma mån som uppgifter som samlats in genom tillämpning av den nationella lagstiftningen.

2.3.1. Den nuvarande direktivtexten har lett till olika tolkningar. Även om det varit allmänt vedertaget att man får sprida uppgifter från en annan medlemsstat endast på villkor att denna stat inte motsätter sig detta, har vissa medlemsstater ansett att uttryckligt medgivande måste utverkas (från den behöriga myndighet som har tillhandahållit uppgifterna) innan de kan användas i rättsliga förfaranden. Andra medlemsstater har däremot menat att det kan anses föreligga tyst medgivande om inga invändningar rests.

2.3.2. Kommittén ställer sig bakom såväl kravet på en ändring av direktivet som den föreslagna lydelsen, eftersom den nya texten syftar till att göra förfarandet tydligare och snabbare, och på så vis omöjliggör motstridiga tolkningar. Där fastställs att erhållna uppgifter får användas under offentliga

utfrågningar eller i domar om den behöriga myndigheten i den medlemsstat som tillhandahåller uppgifterna inte reser några invändningar vid det tillfälle då de först överlämnas. Rättsliga förfaranden kommer därför inte längre att avbrytas i väntan på uttryckliga medgivanden från de behöriga medlemsstaterna i länder som ansett att detta är nödvändigt.

2.4. Det följande ändringsförslaget innebär en omformulering av de två punkter i artikel 8 i det nuvarande direktivet – punkterna 1 och 2 – som behandlar begränsningarna i fråga om informationsutbyte.

2.4.1. Den första punktens nuvarande lydelse har lett till motstridiga tolkningar rörande möjligheten att en medlemsstat vägrar tillhandahålla de uppgifter som begärs, när dessa inte omfattas av landets egna skattelagstiftning.

2.4.2. Ändringsförslaget klargör på ett tydligt sätt att en annan medlemsstat endast kan neka att lämna ut begärda uppgifter om de nödvändiga efterforskningarna för att få tag i dessa uppgifter strider mot den egna lagstiftningen eller administrativa praxisen.

2.4.3. Förslaget innebär utan tvivel en förbättring av den nuvarande texten, förmodligen det bästa realistiska alternativet. Det bör dock påpekas att de nuvarande skillnaderna mellan undersökningsförfarandena, som direkt återspeglar den ofullständiga harmoniseringen av ländernas olika skattelagstiftningar, är till men för systemet för informationsutbyte, vilket förhindrar effektiva kontroller av misstänkta transaktioner och påverkar den inre marknads funktion negativt.

2.4.4. Liknande iakttagelser kan göras rörande den ändring som föreslås för artikel 8.3 och som syftar till att undvika olika tolkningar av hur principen om ömsesidighet för informationsutbyte skall tillämpas.

2.4.5. I kommissionens förslag klargörs att den behöriga myndigheten i en medlemsstat kan vägra att lämna ut uppgifter när den behöriga myndigheten i den medlemsstat som begärt information inte kan tillhandahålla samma typ av uppgifter.

2.4.6. Samtidigt som den ansträngning som gjorts för att undvika skilda tolkningar förtjänar uppskattning, kan man påpeka att principen om ömsesidighet skyddar den enskilda medlemsstaten samtidigt som den har en negativ effekt på fullbordandet av den inre marknaden.

2.5. I förslaget till direktiv föreslås två nya artiklar efter artikel 8: 8a och 8b. Syftet är att göra bestämmelserna om direkt respektive indirekt beskattning enhetliga.

<sup>(1)</sup> Art. 5.3 i dokumentet KOM(2001) 294 slutlig.

2.5.1. Artikel 8a.1 föreskriver följande: På anmodan av den behöriga myndigheten i en medlemsstat skall den behöriga myndigheten i en annan medlemsstat, i enlighet med gällande förfaranden och bestämmelser, delge mottagaren alla rättsakter och beslut från de administrativa myndigheterna i den medlemsstat som begär information. I punkt 2 anges de uppgifter som delgivningen skall innehålla, medan punkt 3 föreskriver skyldigheten att utan dröjsmål underrätta den begärande myndigheten om hur dess begäran om delgivning behandlats.

2.5.2. I den nya artikeln konstaterar man att det förekommer olika praxis och förfaranden i de olika nationella skattelagstiftningarna, och det framhålls att myndigheterna måste utgå från dessa förfaranden när det gäller framställningar från andra medlemsstater. I synnerhet avser detta delgivningsplikten – som saknas i vissa medlemsstater – men som är en viktig faktor i förfarandena i andra medlemsstater. Förvisso skulle förfarandet gå mycket snabbare om det sköttes direkt av den begärande medlemsstaten. För närvarande är detta dock både riskfyllt och föga realistiskt. Det är föga realistiskt eftersom det skulle kräva att alla behöriga nationella myndigheter har ingående kunskaper om förfarandena, bland annat för delgivning, i varje medlemsstats lagstiftning. Det är riskfyllt eftersom en ofullständig delgivning som inte har rättslig giltighet enligt en viss nationell lagstiftning skulle påverka tidsfristerna för undersökningen negativt.

2.5.3. Kommissionens förslag förtjänar dock uppskattning, för att det på ett konkret sätt framhåller hur viktiga dessa förfaranden är och fastställer villkor för omdelbar information om begäran om delgivning, så att alla påföljande åtgärder kan underlättas.

2.5.4. Artikel 8b reglerar möjligheten för två eller flera medlemsstater att utföra simultana kontroller av en enskild skattebetalare när sådana kontroller är effektivare än enskilda kontroller. Den behöriga myndigheten i en medlemsstat skall identifiera de skattskyldiga personer som den ämnar föreslå för simultan kontroll och underrätta respektive myndigheter i de andra berörda medlemsstaterna om motiven för dessa kontroller och om den tidsperiod under vilken de bör utföras. Den myndighet som kontaktats skall lämna besked om huruvida den accepterar att utföra kontrollerna. Om den accepterar detta skall myndigheten utse en egen företrädare med ansvar för kontrollerna.

2.5.5. I den nya texten erkänns betydelsen av de simultana kontrollerna, som betraktas som en av de effektivaste kontrollmetoderna eller kanske den effektivaste av alla. Självklart är sannolikheten större för att skatteflykt eller skatteundandragande skall upptäckas när man jämför uppgifter för samma period från behöriga myndigheter i medlemsstater där de skattskyldiga personerna i fråga är verksamma. Det är ingen slump att man från olika håll efterlyser fler simultana kontroller, framför allt för att kunna upptäcka oegentligheter i form av underfakturering och överfakturering vid gränsöverskridande transaktioner (så kallad transfer pricing) mellan enheter som verkar i flera medlemsstater.

2.5.6. Kommittén ser således positivt på införandet av den nya artikeln 8b. Det faktum att en myndighet kan vägra att utföra simultana kontroller kan dock, hur välgrundad denna vägran än är, begränsa kontrollernas räckvidd och därmed samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter.

### 3. Slutsatser

3.1. EESK instämmer i att det är viktigt att införa ett effektivt system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna för att motverka skatteflykt och skatteundandragande.

3.2. Den inre marknadens utveckling med avseende på omfattning och funktion och det faktum att allt fler skattskyldiga personer är verksamma i flera medlemsstater medför med nödvändighet krav på ett ökat samarbete mellan de nationella myndigheterna.

3.3. Även om varje sektor är specifik, framhålls att en ökad och mer systematisk samordning av kontrollsystemen för direkt och indirekt beskattning samt punktskatter är en förutsättning för ett effektivt kontrollsystem och ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter.

3.4. Kommittén upprepar sin åsikt<sup>(1)</sup> att skillnaderna mellan olika medlemsstater i fråga om administrativa förfaranden innebär att kontrollerna blir mindre effektiva och drar ut på tiden och att den inre marknaden fungerar sämre.

3.5. Fördelarna med en effektiv inre marknad och förfaranden som gör det möjligt att upptäcka och bekämpa skatteflykt och skatteundandragande begränsas än en gång av skyddet av nationella intressen. Som kommittén tidigare påpekat<sup>(2)</sup> bör administrativt samarbete och förebyggande av skatteflykt gå hand i hand med modernisering och förenkling av skattesystemen. Detta gäller i ännu högre grad i en utvidgad union där harmoniseringsprocessen blir ännu viktigare.

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt (Mervärdesskattekommittén)", EGT C 19, 21.1.1998, s. 56.

<sup>(2)</sup> EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 218/92 om administrativt samarbete inom området för indirekt beskattning (mervärdesskatt) och Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG vad gäller mervärdesskatteordningen för vissa tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg", EGT C 116, 20.4.2001, s. 59.

3.6. Det vore lämpligt att ge överstatliga juridiska organisationsformer som Europabolaget tillräckliga skattepolitiska instrument och förfaranden för kontroll och informationsutbyte. Med andra ord skulle man kunna utforma ett "europeiskt" system för informationsutbyte och kontroll som är frikopplat från de nuvarande nationella förfarandena och kan tillämpas successivt.

3.7. EESK vill än en gång peka på begränsningarna enhälighetsprincipen i, som för närvarande reglerar alla beslut på den gemensamma skattepolitikens område, och uppberor att det är nödvändigt att överge denna princip för majoritetsbeslut, om nödvändigt med kvalificerad majoritet.

3.8. Det är märkligt att det ofta görs allmänna hänvisningar till de konstitutionella principerna om rättvis beskattning när

man talar om en eventuell snedvridning av den europeiska inre marknaden, samtidigt som man accepterar faktiska skillnader och förmåner som är resultatet av nationella lagstiftningar och förfaranden.

3.9. Med beaktande av gällande nationella förfarandena och den politiska strävan att inte bringa oreda i dem, accepterar kommittén ändringsförslagen som en gemensam utgångspunkt och ytterligare ett steg, om än otillräckligt, mot en modernisering av samarbetet mellan medlemsstaterna. Kommittén uppmanar därför medlemsstaternas behöriga myndigheter att snabbt svara på begäran om samarbete från andra myndigheter, utan att låta dessa förfaranden stå tillbaka för rent nationella undersökningar. I detta sammanhang bör naturligtvis även de tekniska aspekterna av instrumenten för kontroll och informationsutbyte anpassas till de mest utvecklade formerna av skatteflykt och skatteundandragande, som använder sig av den allra nyaste tekniken.

Bryssel den 30 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*Ordförande*

Roger BRIESCH

### **Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om att fastställa krav på foderhygien"**

*(KOM(2003) 180 slutlig – 2003/0071 (COD))*

*(2004/C 32/21)*

Den 30 april 2003 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 37 och 152 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 14 oktober 2003. Föredragande var John Donnelly.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 30 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 84 röster för, 2 röster emot och 5 nedlagda röster.

#### **1. Inledning**

1.1. Foderkriser under senare år har visat att allvarliga brister i något led av foderkedjan kan få omfattande ekonomiska konsekvenser. Tidigare har dessa kostnader till största delen täckts av offentliga medel. Kontaminerade foderråvaror har varit den främsta orsaken till dessa livsmedelskriser som

har fått allvarliga ekonomiska konsekvenser för europeiska jordbrukare och konsumenter

1.2. Direktiv 95/69/EG<sup>(1)</sup>, som innehåller villkor och bestämmelser för godkännande och registrering av vissa anläggningar och mellanhänder inom fodersektorn utgör visserligen

<sup>(1)</sup> EGT L 332, 30.12.1995.

en solid grund för livsmedelssäkerhet, men är begränsat till de produkter som omfattas av direktiv 70/524/EEG<sup>(1)</sup> och direktiv 82/471/EEG<sup>(2)</sup>.

1.3. Nya erfarenheter har visat att det är nödvändigt att genomföra en allmän översyn av foderhygienföreskrifterna och beakta behovet att säkerställa ett bättre skydd av djurs och människors hälsa och av miljön.

1.4. Erfarenheterna har också visat att det behövs en integrerad strategi för att säkerställa fodersäkerheten från och med primärproduktion fram till och med utsläppande på marknaden eller export av foder.

1.5. Spårbarheten underlättar återtagandet av foder och livsmedel. På varandra följande livsmedelskriser tyder på att stora problem föreligger på området. Detta har tagits upp som ett allmänt krav i artikel 9 i förordning (EG) nr 178/2002<sup>(3)</sup>.

1.6. Trots att det främsta ansvaret för produktionen av säkra livsmedel ligger hos livsmedelsföretagen enligt den allmänna livsmedelslagstiftningen och i förordning (EG) nr 178/2002<sup>(2)</sup> har denna princip inte tillämpats på foderkedjan.

## 2. Sammanfattning av förslaget

2.1. Förslaget syftar till att garantera säkerheten hos alla typer av foderråvaror, säkerställa att alla foderföretag verkar i enlighet med harmoniserade hygienkrav och slutligen förbättra spårbarheten.

2.2. Förslaget stärker principen att foderföretagaren har huvudansvaret för fodersäkerheten. Foderföretagarnas krav att tillhandahålla en ekonomisk garanti är kopplat till detta ansvar.

2.3. I förslaget främjas en övergripande strategi för att säkerställa fodersäkerheten inom hela livsmedelskedjan med början i primärproduktion av foder fram till och med utfodring av livsmedelsproducerande djur. Foderföretag skulle enbart få bedriva sin verksamhet om de är registrerade eller godkända enligt dessa bestämmelser.

2.4. Genom det allmänna genomförandet av förfaranden som grundar sig på principerna för riskanalys och kritiska kontrollpunkter (HACCP) och tillämpningen av god hygien stärker förslaget foderföretagarnas ansvar. Flexibilitet föreslås dock för småföretag.

2.5. Kommissionen föreslår att man på nationell nivå och gemenskapsnivå inför riktlinjer för välfungerande metoder som kan hjälpa foderföretagare på alla nivåer i foderkedjan att följa bestämmelser om foderhygien och att tillämpa HACCP-principerna.

2.6. Kommissionen föreslår att man inför principen om fastställande av mikrobiologiska kriterier på basis av vetenskapliga riskkriterier.

2.7. När det gäller import av foder från tredje land stärker förslaget de principer i förslaget till förordning om officiella foder- och livsmedelskontroller<sup>(4)</sup> som innebär att importerade fodervaror måste uppfylla minst lika stränga krav som fodervaror producerade i gemenskapen.

2.8. Kommissionen föreslår att man upphäver rådets direktiv 95/69/EG<sup>(5)</sup> och 98/51/EG<sup>(6)</sup>, som fastställer vissa genomförandeåtgärder avseende rådets direktiv 95/69/EG samt villkor och föreskrifter för godkännande och registrering av vissa anläggningar och mellanhänder inom fodersektorn.

## 3. Allmänna kommentarer

3.1. EESK anser att bestämmelserna om foderhygien borde ses över och utökas till att omfatta hela foderkedjan.

3.2. EESK ställer sig positiv till att man i förslaget tar hänsyn till de principer om säkra livsmedel som kommissionen redogör för i sin vitbok om livsmedelssäkerhet<sup>(7)</sup>, särskilt följande:

- a) "Från jord till bord"-politiken bör genomföras systematiskt.
- b) Politiken för fodersäkerhet måste grunda sig på en övergripande och integrerad strategi.

(1) EGT L 270, 14.12.1970.

(2) EGT L 213, 21.7.1982.

(3) EGT L 31, 1.2.2002, s. 1-4.

(4) KOM(2002) 377 slutlig – CESE 281/2003, EUT C 95, 23.4.2003.

(5) EGT L 332, 30.12.1995.

(6) EGT L 208, 24.7.1998.

(7) KOM(1999) 719 slutlig – CESE 585/2000, EGT C 204, 18.7.2000.

- c) Foderföretag, tillverkare och jordbrukare har huvudansvaret för att foder och livsmedel är säkra.
- d) Politiken för fodersäkerhet måste bygga på riskanalys.

3.3. EESK konstaterar och välkomnar att man i förslaget också tar hänsyn till vissa av bestämmelserna i förordning (EG) nr 178/2002 <sup>(1)</sup>, t.ex. följande:

- a) Att säkerställa en effektiv och välfungerande inre marknad för säkra foderråvaror och säkerställa fullgott skydd av djurs och människors hälsa och av miljön.
- b) Säkerställa spårbarheten i fråga om foder.
- c) Lägga det främsta ansvaret på foderföretagare när deras produkter eller verksamhet kan påverka fodersäkerheten negativt.
- d) Lägga ansvaret för tillämpningen av foder- och livsmedelslagstiftningen på medlemsstaterna.
- e) Säkerställa att endast säkert foder släpps ut på marknaden.

3.4. EESK välkomnar att förslaget läggs fram i form av en förordning. På så sätt säkerställer man en enhetlig tillämpning på hela inre marknaden. Dessutom blir det möjligt att snabbt anpassa systemet mot bakgrund av den tekniska och vetenskapliga utvecklingen.

#### 4. Särskilda kommentarer

4.1. EESK välkomnar de krav rörande goda utfodringsrutiner som återfinns i bilaga III till förslaget och anser att en enhetlig tillämpning i samtliga medlemsstater enbart kan garanteras genom gemenskapsriktlinjer.

4.2. EESK delar kommissionens uppfattning att ett system genom vilket medlemsstatens behöriga myndighet registrerar och godkänner alla foderföretag är lämpligt för att säkra spårbarheten från tillverkare till användare.

4.3. EESK rekommenderar att kravet på att foder och strö "bör bytas ut ofta" (bilaga III) ersätts med "bör bytas ut regelbundet beroende på omständigheterna". På så sätt minskar man risken för ett stelbent genomförande av förordningen.

4.4. Kommittén välkomnar flexibilitetsprincipen. För att undvika inkonsekventa tolkningar bör kommissionen och medlemsstaterna inom den Ständiga kommittén emellertid enas om tydligare definitioner.

4.5. Kommittén är medveten om att brister i något led av foderkedjan kan få allvarliga ekonomiska konsekvenser. Man bör skydda sig mot sådana brister med hjälp av ekonomiska garantier. Kommittén anser dock att kommissionen i sitt förslag inte har preciserat exakt vilken typ av garantier det rör sig om eller tillräckligt tydligt har angivit hur garantierna bör vara utformade. Med tanke på hur viktig denna fråga är anser kommittén att kommissionen mycket noga bör övervaka alla krav på tillhandahållande av ekonomiska garantier, i synnerhet med avseende på de ekonomiska konsekvenserna för primärproducenter och foderföretag.

4.6. Kommittén rekommenderar med eftertryck att kommissionen samråder med alla relevanta parter för att fastställa vilka typer av risker som skall täckas av den föreslagna ekonomiska garantin och vilken form garantin bör anta. I samråd bör de se till att garantin utformas på ett kostnadseffektivt och praktiskt tillämpbart sätt, så att tillräcklig täckning säkerställs för de sammanlagda kostnader som uppstår till följd av brister i hygien i livsmedels- och foderkedjan.

4.7. Kommittén skulle än en gång vilja framhålla <sup>(2)</sup> att man mycket noga måste beakta frågan om krav på ekonomiska garantier för säker import av foderråvaror till Europeiska unionen, eftersom kontroll av import från tredje land är en förutsättning för att fodersäkerheten skall kunna garanteras i Europa.

4.7.1. Kommittén anser att förslaget i dess nuvarande form kan komma att placera en orättvist tung börda på importörer av foderråvaror till EU, vilket kan leda till höjda priser. Kommissionen måste därför försöka se till att exportörer av foderråvaror till EU tar sitt ansvar när det gäller att garantera säkerheten hos varorna.

4.7.2. Kommittén betonar därför hur viktigt det är att högsta möjliga ansvarsskyldighet åläggs exportörer av foderråvaror till EU i enlighet med artiklarna i det avtal om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS) som antagits inom ramen för Världshandelsorganisationen. För att kunna stödja exportörer från utvecklingsländer behövs stödstrukturer för kontrollen av överensstämmelsen med normerna på ursprungsorten.

(1) EGT L 213, 21.7.1982.

(2) EUT C 234, 234, 30.9.2003.

4.7.3. Man måste göra allt man kan för att säkerställa att de export- och importavtal som undertecknas inom ramen för GAFCA (spannmåls- och foderhandelssammanslutningen) är överskådliga, rättvisa och ligger i linje med principen om likabehandling.

4.8. Kommittén noterar att bestämmelserna om medicinsk behandling av foderprodukter inte behandlas i förslaget.

## 5. Sammanfattning

5.1. EESK stöder förslaget till förordning, som säkerställer fodersäkerheten från och med primärproduktion fram till och med utsläppande på marknaden eller export av foder.

5.2. EESK förespråkar gemenskapsriktlinjer för att säkerställa en enhetlig tillämpning av förordningen.

5.3. EESK betonar än en gång vikten av att säkerställa att de behöriga EU-myndigheterna håller exportörer av foderkomponenter till EU ansvariga för kvaliteten på produkterna med utgångspunkt i befintliga instrument för internationellt samarbete, exempelvis Codex Alimentarius och WTO:s SPS.

5.4. Kommittén rekommenderar att kommissionen undersöker konsekvenserna av kravet på ekonomisk garanti för alla foderföretag.

Bryssel den 30 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

---

## BILAGA

### **till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén**

Följande ändringsförslag avslogs, men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

#### **Punkt 4.1**

Ersätt med följande:

”Kommissionen bör inom ramen för direktivet fastställa en förteckning över godkända foderprodukter.”

#### *Motivering*

Genom att utarbeta en sådan förteckning fastslås exakt vilka produkter som är godkända, så att det aldrig mer behöver uppstå tvivel kring vilka komponenter som får ingå i foderkedjan.

#### *Röstresultat*

För: 29; mot: 57; nedlagda: 7.

---



**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning nr 79/65/EEG om upprättandet av ett informationssystem för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter för att belysa inkomstförhållanden och andra ekonomiska förhållanden i jordbruksföretag inom Europeiska ekonomiska gemenskapen"**

(KOM(2003) 472 slutlig – 2003/0182 (CNS))

(2004/C 32/22)

Den 16 september 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Den 23 september 2003 gav kommitténs presidium NAT-sektionen i uppdrag att utarbeta yttrandet i ärendet.

Med tanke på ärendets brådskande karaktär utnämnde Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) Frank Allen till huvudföredragande och antog enhälligt följande yttrande.

## 1. Inledning

1.1. Det informationssystem som inrättas genom förordning nr 79/65/EEG ger kommissionen objektiv och relevant information om den gemensamma jordbrukspolitikerna och är ett användbart verktyg för både medlemsstaterna och gemenskapen.

1.2. Kostnaderna för de datasystem som ligger till grund för informationssystemet samt för studier och utveckling av andra delar av systemet bör berättiga till gemenskapsstöd.

1.3. Syftet med förslaget är därför att inkludera dessa åtgärder i förordning nr 79/65/EEG för att skapa en rättslig grund för finansieringen.

1.4. För att underlätta förvaltningen föreslås det även att kommissionen skall ges befogenhet att ändra förteckningen över medlemsstaternas områden i bilagan till förordning nr 79/65/EEG, på medlemsstaternas begäran.

## 2. Kommentarer

2.1. EESK anser att det är nödvändigt att samla in redovisningsuppgifter för att belysa inkomstförhållanden och andra ekonomiska förhållanden i jordbruksföretag. Denna information är synnerligen viktig för att vi skall kunna övervaka vilka effekter den gemensamma jordbrukspolitikens halvtidsöversyn får för jordbruksföretagens inkomster samt eventuella ändringar av jordbruksinkomsterna till följd av WTO-avtal i jordbruksfrågor.

När det gäller WTO-förhandlingarna är det nödvändigt att ha tillgång till aktuell oberoende information om jordbruksinkomsterna inom EU för att kunna utvärdera effekterna av de olika jordbrukspolitiska förslag som läggs fram för WTO.

Informationssystemet för jordbruksföretagens redovisningsuppgifter ger de politiska beslutsfattarna objektiv och oberoende information om inkomstförhållanden och andra ekonomiska förhållanden i jordbruksföretag inom EU.

2.2. EESK stöder till fullo kommissionens förslag att ändra förordning nr 79/65/EEG genom att lägga till en artikel 2 a.

Bilagan till förordningen innehåller en förteckning över de områden som avgränsades för att belysa de olika förhållandena i medlemsstaternas jordbruk. För närvarande krävs det ett beslut av rådet varje gång en medlemsstat vill ändra områdesförteckningen inom informationssystemet.

EESK anser att detta förfarande bör ändras och göras mer effektivt.

Enligt kommissionens förslag skall områdesförteckningen kunna ändras i enlighet med förfarandet i artikel 19, under förutsättning att begäran avser medlemsstatens egna områden. En överenskommelse skulle därefter kunna uppnås mellan kommissionen och Gemenskapskommittén genom förfarandet i artikel 19.

2.3. Det andra förslaget till ändring av förordning nr 79/65/EEG innebär att artikel 22.1 skall ersättas. För närvarande finns det ingen lämplig rättslig grund för att finansiera kostnaderna för kommissionens datasystem för mottagande, kontroll, bearbetning och analys av bokföringsuppgifter. Om det inte utifrån en lämplig rättslig grund inrättas en budget för att finansiera detta system kommer det inte längre att kunna fungera.

EESK instämmer i att det brådskar att ge informationssystemet en lämplig rättslig grund och låta det ingå i gemenskapens budget i den avdelning som gäller kommissionen. Vidare stöder EESK till fullo kommissionens förslag att ändra förordning nr 79/65/EEG i syfte att uppnå detta.

2.4. De nya medlemsstaterna kommer att gå med i EU i maj 2004. Vi måste se till att det inrättas lämpliga förfaranden för att samla in objektiv information om jordbruksföretagens inkomster i de nya medlemsstaterna.

Bryssel den 29 oktober 2003.

Enligt EESK:s uppfattning bör man lägga till följande stycke i artikel 19:

”Kommissionen och Gemenskapskommittén skall upprätta särskilda detaljerade övergångsförfaranden för de tio nya medlemsstaterna. Dessa nya förfarande måste kunna säkerställa att de uppgifter som kommissionen och Gemenskapskommittén erhåller verkligen är oberoende och objektiva och att de är tillräckligt tillförlitliga för att de nya medlemsstaterna skall kunna integreras i det befintliga systemet inom en femårsperiod.”

### 3. Slutsatser

EESK stöder till fullo kommissionens förslag att ändra förordning nr 79/65/EEG genom att lägga till en artikel 2 a och ersätta artikel 22.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Sammanfattning av EESK:s erfarenheter inför utvärderingen av den ekonomiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade effekten av strukturreformer inom Europeiska unionen”**

(2004/C 32/23)

Den 27 mars 2003 beslutade Europaparlamentet i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Sammanfattning av EESK:s erfarenheter inför utvärderingen av den ekonomiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade effekten av strukturreformer inom Europeiska unionen”.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 oktober 2003. Föredragande var Bruno Vever.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 30 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 74 röster för, 27 röster emot och 26 nedlagda röster.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén fick den 27 mars 2003 en remiss från Europaparlamentet rörande en utvärdering av den ekonomiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade effekten av de strukturreformer som genomförs inom Europeiska unionen. Kommittén har uppmanat de ekonomiska och sociala råden och motsvarande organ i medlemsstaterna att bidra till denna utvärdering, bland annat genom att delta i en konferens som kommittén anordnade i Bryssel den 8–10 oktober 2003 – med sikte på detta yttrande och ytterligare en framställning från kommissionen om Lissabonstrategin (”Det organiserade civila samhällets bidrag till Lissabonprocessen – en mer delaktig union”). Som ett svar på remissen lägger EESK fram nedanstående kommentarer, som bygger på de synpunkter som framkommit.

## 1. Sammanfattning

1.1. Kommittén bekräftar sitt stöd till de strukturreformer som, framför allt till följd av Lissabonmandatet, inletts i medlemsstaterna i syfte att stärka Europas konkurrenskraft och säkerställa hållbarheten hos den modell för ekonomisk och social utveckling som tillämpas. EESK framhåller också att det är fråga om en krävande utmaning: Det handlar inte bara om att prestera bättre än förut utan snarare att prestera bättre än någon annan. Kommittén är emellertid oroad över den allt större klyftan mellan de mål som uppställts för reformerna och det faktiska resultatet: Det förekommer många förseningar i genomförandet av reformerna. Situationen i fråga om tillväxt och sysselsättning försämras också alltmer utan att man ser någon ljusning. Om inte denna utveckling bryts är risken stor att strukturreformerna urartar i en ”bubbla”, där det går inflation i målsättningar, idéer och deltagande medlemsstater men där det också råder brist på ömsesidigt ansvarstagande, verklig handling och förändring.

1.2. Kommittén betonar först och främst behovet av att öka Lissabonmandatets trovärdighet bland medborgarna och av att stilla deras oro beträffande mandatets verkliga innebörd

och sociala kostnader. Det bör tydligare klargöras att vi med rätta tillsammans kan sträva efter att bli de första som drar nytta av världens största marknad och att de planerade reformerna är en förutsättning för den europeiska utvecklingsmodellens framtid i en öppen ekonomi.

1.3. Kommittén är mycket oroad över att man för närvarande inte kan presentera någon egentlig tillväxtprognos för de europeiska medborgarna. Detta försvårar nämligen genomförandet av reformerna avsevärt genom att farhågorna stärks och den sociala sammanhållningen försvagas. Kommittén framhåller att det behövs ett gemenskapsinitiativ med inriktning på tillväxt. Ett flertal samstämmiga förslag till ett sådant initiativ har lagts fram (till exempel av det italienska rådsordförandeskapet och kommissionen samt i Sapir-rapporten och den fransk-tyska deklarationen) och rönt stöd vid Europeiska rådet den 16–17 oktober 2003. EESK rekommenderar därför att man främjar transnationella investeringar i forskning och infrastrukturer, framför allt genom lån och offentlig-privata partnerskap på gemenskapsnivå, eftersom dessa spelar en avgörande roll för vår framtid. Detta får dock inte leda till att man gör avkall på den disciplin som stabilitetspakten innebär för de nationella budgetarna.

1.4. Kommittén beklagar framför allt att det saknas en gemensam ekonomisk politik i anslutning till införandet av euron. Detta bör åtgärdas snarast möjligt. Man bör också påbörja en harmonisering och förenkling av skattelagstiftningen på EU-nivå. Integrationen av riktlinjerna för sysselsättningen och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken inom ramen för en effektivare ”policymix” skulle också utgöra ett viktigt steg mot bättre ekonomiska och sociala styresformer på EU-nivå.

1.5. EESK konstaterar att inre marknaden, trots att den utvidgats, fortfarande är långt ifrån fullbordad. Dess identitet bör stärkas liksom sammanhållningen och säkerheten på marknaden, bland annat genom gränsöverskridande gemenskapsinspektioner, en gemensam förvaltning av tullarna vid de yttre gränserna, gemenskapsrättslig status för små och medelstora företag eller till och med tillhandahållande av

tjänster i allmänhetens intresse på EU-nivå på de områden där detta skulle vara motiverat. Det krävs nya initiativ för att gemenskapslagstiftningen skall kunna förenklas effektivt och dess kvalitet förbättras (effektivare konsekvensbedömningar, som kommittén är villig att bidra till, samt större självreglering på arbetsmarknaden).

1.6. EESK är också oroad över de dröjsmål på forskningsområdet som förekommer inom unionen, i synnerhet som de konkurrenskraftsmål som uppställdes i Lissabon bygger på de fördelar en kunskapsbaserad ekonomi erbjuder. Man bör bland annat höja anslagen för ramprogrammet för forskning om programmet verkligen skall kunna bli effektivt, och programmet bör i högre grad inriktas på teknologiprogram av äkta europeiskt ursprung. En ökad samordning av försvarspolitiken inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive ett ömsesidigt och effektivare öppnande av den offentliga upphandlingen på detta område, skulle i hög grad bidra till att stödja den tekniska innovationen i Europa.

1.7. Kommittén betonar växelverkan mellan de olika strukturreformerna, men framhåller samtidigt att genomförandet av reformerna på olika områden varierar stort från ett land till ett annat, bland annat när det gäller avregleringen av marknaden, tillgången till finansiering, balanseringen av offentliga utgifter, främjandet av innovation, anpassningen av arbetsmarknaden, moderniseringen av den sociala tryggheten, utvecklingen av utbildningen, förenklingen av lagstiftningen samt förstärkningen av en hållbar utveckling. EESK konstaterar också att reformerna över lag har fortskridit längre i de länder där man har respekterat stabilitetspakten än i de länder där detta inte har varit fallet. Kommittén efterlyser mer detaljerad information om läget i de olika medlemsstaterna och föreslår att man på webbplatsen Europa inför en databas med bästa praxis vad gäller reformerna i anslutning till Lissabonstrategin.

1.8. EESK framhåller att aktörerna i det organiserade civila samhället i hög grad kan bidra till ett framgångsrikt genomförande av reformerna och beklagar att denna självklarhet – som uttryckligen omnämns i Lissabonmandatet – ännu inte betonas i tillräckligt hög grad i medlemsstaterna. I samband med förberedelserna inför vårtoppmötena bör det föras systematiska nationella diskussioner med aktörer inom näringslivet, med arbetsmarknadens parter och med andra aktörer i det civila samhället. Initiativ från dessa bör i högre grad uppmuntras och betonas i medlemsstaternas och kommissionens årliga rapporter samt ingå i den databas med bästa praxis vad gäller reformerna i anslutning till Lissabonstrategin som kommittén rekommenderar. Kommittén avser för egen del att bidra direkt med dylik information.

1.9. Slutligen betonar EESK att strukturreformerna å ena sidan bör främjas genom åtgärder för ökad ekonomisk tillväxt, t.ex. genom att fullborda den inre marknaden och skapa incitament för transeuropeiska investeringar, och å andra sidan debatteras mer ingående, samtidigt som kännedomen om reformerna bör ökas och genomförandet av reformerna fördelas på ett lämpligare sätt mellan alla som skall dela ansvaret för dem. Reformerna angår inte enbart politikerna, utan även de ekonomiska och sociala aktörerna ansvarar för att de förankras på gräsrotsnivå. Kommittén är övertygad om att en bättre samverkan mellan de politiska beslutsfattarna och aktörerna inom det civila samhället är avgörande för utgången av de strukturreformer som nu har inletts i unionen.

## 2. Strukturreformerna i EU

### 2.1. Olika strukturreformprocesser

2.1.1. Det ekonomiska och sociala livet ger ständigt anledning till anpassningar och reformer. Dessa reformer har emellertid ökat under den senaste tiden till följd av det tryck som samhällsutvecklingen, handels- och kulturutbytet, den tekniska utvecklingen, det europeiska bygget och den ekonomiska globaliseringen har inneburit. Därför har man i unionen under det senaste decenniet inletts ett stort antal "processer" som syftar till ekonomiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade strukturreformer i syfte att återställa unionens konkurrenskraft, förstärka den ekonomiska tillväxten, öka sysselsättningen och säkerställa utvecklingens och miljöns långsiktiga hållbarhet. En del av reformerna (t.ex. den fortsatta avregleringen på inre marknaden och införandet av euron) har huvudsakligen inletts på gemenskapsnivå med EU-institutionerna som drivkraft, medan andra reformer däremot har inletts av medlemsstaterna enbart på nationell nivå till följd av ett lands egna politiska riktlinjer, på initiativ av offentliga myndigheter (t.ex. den ekonomiska avregleringen i Storbritannien) eller inom ramen för ett nära samråd med arbetsmarknadens parter (t.ex. Wassenaar-avtalet med arbetsmarknadsorganisationerna i Nederländerna). Under de senaste åren har strukturreformerna ökat i alla de 15 medlemsstaterna till följd av gemensamt antagna riktlinjer som genomförts i alla länder. Även om reformerna grundar sig på gemensamma mål och omfattas av gemensamma ramar som inkluderar regelbundna och jämförande utvärderingar, har medlemsstaterna mycket stor frihet att ta egna initiativ och genomföra reformerna i enlighet med förhållandena i respektive land. Reformerna har i många fall gett upphov till samarbete mellan de olika befogenhetsnivåerna och mellan medlemsstaterna.

2.1.2. På gemenskapsnivå har stabilitetspakten – i samband med Maastrichtfördraget från år 1993 och införandet av en gemensam valuta – utgjort en ekonomisk reformprocess av

central betydelse tillsammans med årligen antagna allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. Dessutom enades unionens medlemsstater i Cardiff i juni 1998 om att inleda strukturreformer i anpassningssyfte inför avregleringen av marknaderna för varor, tjänster och kapital.

2.1.3. Vad gäller sysselsättningen konstaterades det i Amsterdampfördraget från år 1997 att stabilitetspakten också omfattade ett tillväxtmål – därav det officiella namnet ”stabilitets- och tillväxtpakten” – och de allmänna ekonomiska riktlinjerna kompletterades med riktlinjer för sysselsättningen, som därefter fastställdes i detalj genom Luxemburgprocessen i november 1997. Under toppmötet i Köln i juni 1999 utformades också rekommendationer för en europeisk sysselsättningspakt.

2.1.4. Lissabonstrategin, som de femton medlemsstaterna enades om i mars 2000, ledde därefter till en samordning av de olika strukturella reformprocesserna. Förutom att man i strategin fastställer det ambitiösa målet att bli världens mest konkurrenskraftiga ekonomi senast år 2010 med hjälp av de nya fördelar som en kunskapsbaserad ekonomi medför, inleder man också en ny satsning på inre marknaden (i synnerhet vad gäller finansiella tjänster, immateriella rättigheter samt avregleringen av energi- och infrastrukturmarknaderna) samt en rad ekonomiska, sociala och administrativa reformer i medlemsstaterna (i synnerhet vad gäller utbildning, forskning, arbetsmarknaden, den sociala tryggheten och en förenkling av administrationen). Lissabonstrategin utgör, femton år senare, den logiska fortsättningen på å ena sidan ”1992-programmet”, som kommissionen (”Delors I”) startade år 1985 i syfte att fullborda den europeiska inre marknaden senast 1992, och å andra sidan vitboken om tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft, som ”Delors II” lade fram år 1993 i syfte att stärka effekten av programmet för inre marknaden.

2.1.5. Medlemsstaterna kompletterade reformpaketet genom att i Göteborg i juni 2001 besluta om en övergripande strategi för hur man skall beakta kravet på en hållbar utveckling på gemenskapens alla politikområden.

2.1.6. Slutligen inledde kommissionen år 2003 en integrerad process, som Europeiska rådet hade beslutat om i Barcelona i mars 2002, i syfte att förbättra samverkan mellan de olika ekonomiska, sociala och sysselsättningsrelaterade reformprocesserna. Vårens toppmöte spelar en central roll för denna process, och dessutom kommer den att behandlas under årets lopp vid de andra kvartalsvisa toppmötena och i de olika rådskonstellationerna. Anpassningstiden för dessa reformer har förlängts till tre år.

## 2.2. Målen för strukturreformerna

2.2.1. Det huvudsakliga målet för reformerna är att förstärka den ekonomiska konkurrenskraften i ett Europa som står vidöppet mot omvärlden samt att stärka och justera den sociala modellen, som grundar sig på en ömsesidig dialog och på de grundläggande sociala rättigheterna. Dessa strukturreformer, som är av avgörande betydelse för framtiden, är nödvändiga för hållbarheten hos den europeiska ekonomiska och sociala utvecklingen i en värld i allt snabbare omvandling.

2.2.2. Europa som lokaliseringalternativ utsätts i dag för konkurrens från såväl våra främsta högteknologiska handelspartner i industrivärden, framför allt USA och Japan, som ett antal framväxande ekonomier med låga produktionskostnader. De huvudsakliga strukturella förändringarna i anslutning till den europeiska ekonomins konkurrenskraft är knutna till följande faktorer:

2.2.2.1. Den tekniska utvecklingen, som blir allt intensivare och sprider sig över hela världen. Detta går hand i hand med att produkter och teknik föråldras allt snabbare, att konkurrensen intensifieras och utvidgas på global nivå samt att det sker en omfattande utlokalisering till länder med lägre tillverkningskostnader, i vilka det för övrigt sker kontinuerliga framsteg vad gäller utbildning samt yrkesmässiga och tekniska kunskaper;

2.2.2.2. WTO:s handelsförhandlingar, som kommer att fortsätta trots att ministerkonferensen i Cancún i september 2003 blev ett misslyckande: Syftet med förhandlingarna är att gradvis införa Dohadagordningen, som inbegriper ett omfattande stödprogram för den internationella utvecklingen och för det globala öppnandet av ekonomin. Dohadagordningen omfattar både industriprodukter, tjänster och jordbruket, och innehåller nya bestämmelser om konkurrens, immateriella rättigheter, folkhälsa och miljö;

2.2.2.3. Det förändrade beteendemönstret i samhället, bland annat när det gäller sysselsättningen och arbetsmarknaden: På senare tid har man strävat efter att minska årsarbetstiden, som ofta har blivit flexiblare och mer individuell;

2.2.2.4. Befolkningens åldrande, som får konsekvenser för alla länder i Europa och som väcker ett antal frågor som gäller såväl ett bättre tillvaratagande av olika åldersgrupper på arbetsmarknaden som finansieringen av den sociala tryggheten.

2.2.3. Ett annat viktigt mål för reformerna är att stärka unionens sammanhållning i fråga om inre marknaden. Detta är en utmaning som får ännu större betydelse i och med att unionen utvidgas till att omfatta 25 medlemsstater år 2004.

2.2.4. Införandet av euron bör åtföljas av en mer enhetlig ekonomisk politik i medlemsstaterna som överensstämmer med kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten.

2.2.5. Slutligen bör man också nämna behovet av att säkerställa den ekonomiska och sociala utvecklingens hållbarhet i Europa såväl vad gäller balanserade offentliga finanser som hög kvalitet på sysselsättningen (konkurrenskraft, utbildning, rörlighet), finansiell stabilitet i de sociala trygghetssystemen (i synnerhet i fråga om pensioner och hälsa), en starkare social sammanhållning och miljöskyddet.

### 2.3. Allmänhetens uppfattning om reformerna

2.3.1. I anslutning till de olika målen har vissa frågor väckts vad gäller meningen med reformerna samt deras effektivitet, och till och med genomförbarhet, på grund av den starkt minskade ekonomiska tillväxten, turbulensen på finans- och aktiemarknaden under de två senaste åren samt den ökade arbetslösheten. I synnerhet har det mycket ambitiösa Lissabonmålet att göra Europa till den mest konkurrenskraftiga ekonomin i världen fram till år 2010 förefallit alltför optimistiskt. Detta mål fastställdes i mars 2000 vid en tidpunkt då den europeiska tillväxten, sporrade av den framväxande "nya ekonomin", föreföll att äntligen ta sig ur den kris som pågått i ett kvarts sekel för att på nytt – förhoppningsvis under en lika lång tidsperiod – kunna uppvisa höga årliga tillväxtsiffror. I Irland har tillväxten till och med mätts i tvåsiffriga tal. Men denna högkonjunktur upphörde snabbt i och med att teknologi- och börsbubblan sprack och de internationella spänningarna på nytt ökade. Lissabonmålet att uppnå maximal konkurrenskraft kan för övrigt också väcka tvivel, eftersom allmänheten kan komma att fråga sig vilket pris man blir tvungen att betala för att uppnå målet med tanke på att konkurrenterna kommer från utvecklingsländerna, där nivån på lönekostnaderna och den sociala tryggheten är så låg att den inte kan jämföras med unionen och där de mest framträdande länderna, såsom Kina, förenar dessa egenskaper med produktivitet, industrialisering, investeringar och teknologi på högsta nivå. Sådana tvivel får inte undervärderas, och om de lämnas obesvarade kan de till och med direkt bidra till att resultatet av de processer som inletts äventyras.

2.3.2. Kommittén har för sin del fortfarande förtroende för de mål som uppställts för reformerna, inklusive det konkurrensmål som fastslogs i Lissabon, förutsatt att målen "tolkas" på rätt sätt. Kommittén ser Lissabonmålet framför allt som ett klart uttryck för medlemsstaternas politiska vilja att med hjälp av reformerna säkerställa tillväxten och sysselsättningen samt hållbarheten hos den ekonomiska och sociala utvecklingsmodellen. Med reformernas hjälp skall det bli möjligt att förena denna strävan med de allt större kraven

från en ekonomi som är öppen för den internationella konkurrensen genom att utnyttja unionens viktigaste reella eller potentiella trumfkort, såsom utbildningen, innovationsandan och innovationskapaciteten samt ett gemensamt utnyttjande av de viktigaste resurserna i unionen. Det är därför fullt berättigat och genomförbart för Europa, dess företag och medborgare att sträva efter att bli de första som drar nytta av världens största marknad – bestående av en halv miljard producenter och konsumenter med en köpkraft som är varierande men globalt sett jämförelsevis stor – efter det att deras stora gemensamma och utvidgade marknad har fullbordats och förbättrats. Detta faktum bidrar till att öka Lissabonmålet trovärdighet, även om vägen mot målet omfattar ett flertal utmaningar av varierande art.

2.3.3. Kommittén underskattar inte den beslutsamhet och uthållighet som i dag krävs för att man effektivt skall kunna genomföra reformerna. Det har redan gjorts betydande framsteg, men de största kraftåtgärderna återstår fortfarande om man skall lyckas uppnå de fastställda målen. Bland annat måste metoderna för att genomföra reformerna förbättras.

### 3. Kommitténs synpunkter på metoderna för att genomföra strukturreformerna

#### 3.1. De viktigaste framstegen i fråga om reformmetoderna

3.1.1. Lissabonstrategin har i första hand försett medlemsstaterna med en "färdplan", som de hittills har saknat. I strategin anges ett antal mål som skall uppnås fram till år 2010 samt tidsgränserna för genomförandet av reformerna. I strategin fastställs alltså en flerårig tidsplan för att förena våra krafter och gemensamt bygga ett attraktivt, öppet och konkurrenskraftigt Europa. På basis av den årliga översynen av framstegen inom strategin – som företas i anslutning till ett vårtoppmöte – kan man göra en sammanfattning och jämförelser av läget samt därefter uppdatera prioriteringarna.

3.1.2. Den öppna samordningsmetoden, som i stor utsträckning har använts för att inleda reformerna i de olika medlemsstaterna, medför en ny tolkning av begreppet subsidiaritet, som inte längre kan fungera som en förevändning för en uppdelning mellan befogenheterna på gemenskapsnivå och på nationell nivå. En korrekt tillämpning av subsidiaritetsprincipen bör tvärtom göra det möjligt att upprätta nyttiga förbindelser och "broar" mellan gemenskapsnivån och den nationella nivån, samt eventuellt den regionala och lokala nivån. Den bör också skapa en grund för en ömsesidig granskning av politiken i olika länder, vilket uppmuntrar till en spridning av de bästa lösningarna.

3.1.3. Det är för övrigt inte enbart de offentliga myndigheterna, vare sig de finns på gemenskapsnivå, nationell nivå eller till och med på regional nivå, som berörs av reformerna. Också den privata sektorn, arbetsmarknadens parter och det organiserade civila samhället i sin helhet utgör drivkrafter för reformerna, vilket mycket tydligt framgår av Lissabonmandatet. Det skall noteras att Unice och EFS aktivt har deltagit i förberedelserna inför vårtoppmötena, genom att lägga fram egna bidrag inför vart och ett av mötena och tillsammans med kommissionen delta i arbetsmarknadsparternas förberedande toppmöten på inbjudan av rådsordförandeskapet. Unice, ECPE, Ueapme och EFS enades för övrigt nyligen om en flerårig dagordning för uppläggningsen av sin sociala dialog och bekräftade därmed sin önskan att fullt ut ha en självständig och avtalsbaserad roll vid utformningen och genomförandet av strukturreformerna på gemenskapsnivå. Detta visar att den "horisontella" dimensionen av begreppet subsidiaritet har fått större betydelse (med en ansvarsfördelning mellan offentliga myndigheter, sammanslutningar inom det civila samhället och den privata sektorn) vid sidan av den traditionella "vertikala" dimensionen (EU, medlemsstaterna och regionerna).

3.1.4. Flera nationella branschorganisationer har på eget initiativ direkt för vårtoppmötet lagt fram en kritisk och motiverad utvärdering av hur reformerna framskrider, och även presenterat egna självständiga eller avtalsbaserade förslag till hur genomförandet kan främjas. Ett exempel på detta är de detaljerade nationella rapporter som utarbetats av medlemsförbunden i Unice. I rapporterna, som utarbetades inför det senaste vårtoppmötet i mars 2003 i Bryssel (1), behandlas alla femton medlemsstater samt Norge och Turkiet.

3.1.5. Växelverkan mellan de olika processerna i anslutning till de ekonomiska riktlinjerna, till riktlinjerna för sysselsättningen, till fullbordandet av inre marknaden och till strukturreformerna är tydlig. Den blev uppenbar i början av 2003 i och med att kommissionen samtidigt lade fram sina årliga rapporter på de olika områdena inom ramen för en övergripande genomföranderapport.

### 3.2. Reformmetodernas största svagheter

3.2.1. Samordningen av de olika ekonomiska, sociala och miljörelaterade processer som kommissionen inledde år 2003 befinner sig fortfarande på utvecklingsstadiet, eftersom den för närvarande är alltför formell och saknar avgörande inflytande över de nationella politiska besluten. Samordningen har ännu inte lett fram till ett tillräckligt permanent samarbete mellan de olika rådskonstellationerna och mellan medlemsstaterna, något som i alla händelser skulle kräva en "inkörningsperiod" vad gäller förfaranden och handlingsätt, i synnerhet under samarbetets första treårsperiod (2003–2006).

3.2.2. Framför allt är det beklagligt att det vid rådets vårtoppmöten saknas konkret information från medlemsstaternas sida om det aktuella läget för genomförandet av de nationella reformerna. Medlemsstaterna har hittills förefallit att prioritera nya diskussioner om de mål som redan fastställts i Lissabon – och man har till och med lagt till nya föreskrifter (dock utan att klart motivera dessa) – i stället för att bidra till en jämförelse av de nationella reformerna, som kommissionen har svårt att beskriva i detalj utan denna information från medlemsstaterna.

3.2.3. Denna avsaknad av information från medlemsstaterna går allt som oftast hand i hand med förseningar i genomförandet och bristande disciplin hos medlemsstaterna. I detta sammanhang kan nämnas de allt större svårigheterna för många av medlemsstaterna att leva upp till kraven i stabilitetspakten beträffande balanserade offentliga finanser, samt de bestående bristerna vad gäller genomförandet av direktiv och de allt fler överträdelsena av bestämmelserna på inre marknaden.

3.2.4. Kommittén vill också framhålla det oroande faktum att arbetsmarknadsparterna och det civila samhället i ett flertal medlemsstater inte görs tillräckligt delaktiga i utformningen och genomförandet av reformerna eller i utarbetandet av lägesrapporterna. Detta var till stor del orsaken till att Unices medlemsförbund under det senaste vårtoppmötet lade fram egna nationella rapporter.

## 4. Kommitténs kommentarer om strukturreformernas effekter

4.1. De strukturreformer som inlets i EU med utgångspunkt i bland annat Lissabonstrategin, och som är avsedda att samverka ömsesidigt, rör huvudsakligen följande områden:

- Fortsatta ansträngningar för att öppna marknaderna.
- Förbättrad tillgång till finansiering.
- Balans i de offentliga finanserna utan ökat skattetryck.
- Främjande av innovation.
- Anpassning av arbetsmarknaden.
- Modernisering av det sociala skyddet.
- Förbättringar inom utbildningsområdet.
- Förenkling av det omfattande regelsystemet.
- Strävan mot att befästa en hållbar utveckling.

4.2. När det gäller att öppna marknaderna har de mest påtagliga framstegen skett på telekommunikationsmarknaden och, i mindre omfattning och med vissa förseningar, på energimarknaderna – gas och elektricitet – där priserna

(1) [www.unice.org/lisbon](http://www.unice.org/lisbon)

fortfarande ofta är alltför höga. Inom postsektorn, som oftast hör till den offentliga sektorn, finns fortfarande hinder trots de första, begränsade initiativen att öppna den europeiska marknaden. Inom området för transportinfrastruktur finns fortfarande eftersläpningar när det gäller sammanlänknings-, utrustning och modernisering, vilket bland annat beror på att man alltför ofta skjutit upp att genomföra projekt som rör de transeuropeiska näten.

4.3. När det gäller tillgång till kapital har man främst införandet av euron att tacka för de framsteg som uppnåtts eller är på väg avseende den europeiska finansmarknadens integration. I flera länder har även åtgärder vidtagits för att förbättra tillgången till finansiering för nystartade företag och små och medelstora företag. Riskkapitaltillgången är ändå fortfarande klart otillräcklig i Europa, särskilt i jämförelse med Förenta Staterna, vilket hindrar små och medelstora företag och innovativa företag att utvecklas på den europeiska marknaden. Processen att skapa en sammanslagen europeisk finansmarknad har varit alltför beroende av bestämmelser som ofta kommit med eftersläpning, medan självregleringsinitiativ inom branschen hade kunnat uppmuntras mer.

4.4. När det gäller de offentliga underskotten kan var och en konstatera att situationen varierar från land till land: Av kommissionens och rådets rapporter framgår att vissa medlemsstater kan glädja sig åt överskott i sina offentliga finanser (exempelvis Danmark, Finland, Irland, Luxemburg, Sverige), medan andra länders underskott har blivit oroväckande stora (exempelvis Tyskland, Frankrike, Italien och fram till helt nyligen Portugal) och når eller överskrider gränsvåren i stabilitetspakten. De länder som har störst underskott i dagsläget är också de som är mest försenade med att genomföra strukturreformer. Länderna med bäst balans i de offentliga finanserna har generellt kommit längre när det gäller strukturreformer, även om vissa av dem, inte minst i Nordeuropa, också har ett högt skattetryck.

4.5. När det gäller att främja innovationer har den utbredda Internetanvändningen och företagens breda tillgång till ny teknologi inneburit att kvaliteten på varor och tjänster och produktiviteten har ökat betydligt. En sådan utveckling åtföljs i många fall av en internationell arbetsfördelning som bygger på komparativa fördelar, såsom löneläge, där man i ökad utsträckning använder underleverantörer och utlokalisering för att producera varor (exempelvis textilprodukter, elektronik, leksaker, etc.) och tjänster (exempelvis företagsbokföring) i växande ekonomier utanför unionen. Forskningsutgifterna kan visserligen vara betydande i många länder (t.ex. Finland, Sverige och Frankrike), men är i flera fall otillräckliga och ligger långt ifrån målet om 3 procent av BNP som fastställts i Lissabonstrategin. Satsningarna ligger dessutom inte i fas,

varken sinsemellan eller med det europeiska ramprogrammet för forskning och utveckling. Det finns inte någon verklig tillnärmning av de ekonomiska anslagen och av försvarsteknologin inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket har betydande negativ inverkan på det här området i unionen och på andra sektorer som berörs indirekt (exempelvis nya material, elektronik, etc.). När de gäller att bevilja patent är nivåerna höga i vissa länder (exempelvis Finland och Sverige), även om genomsnittet i Europa är betydligt lägre än i Förenta Staterna och Japan. Avsaknaden av ett europeiskt patent påverkar situationen negativt, medan man väntar på att den politiska överenskommelse som träffades nyligen skall ge konkreta resultat.

4.6. När det gäller insatser för att förbättra arbetsmarknaden varierar situationen från land till land, vilket framgår av bifogade tabeller. Även om inget land är förskonat från problem har vissa generellt höga sysselsättningsnivåer, medan andra har strukturell undersysselsättning och oroväckande höga arbetslöshetsnivåer. Omfattande reformer har inletts för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, bland annat genom att öka flexibiliteten och få utbudet av arbetskraft att bättre motsvara efterfrågan, samtidigt som man tar hänsyn till befolkningarnas åldrande. Samrådet med arbetsmarknadens parter, och förhandlingarna med eller mellan dessa, syftar till att garantera att de nya regelsystemen förbättrar sysselsättningsläget och anställningsvillkoren, så att man kan klara den internationella konkurrensen. En rad intressanta initiativ har tagits bland annat i Frankrike för att uppmuntra arbetssökande att starta egna företag genom att förenkla den administrativa processen och behålla socialförsäkringsskyddet för arbetssökande, åtminstone under den första tiden.

4.7. När det gäller att modernisera det sociala skyddet pågår många reformer för att systemen skall återfå sin finansiella balans när utvecklingen går mot allt äldre befolkningar i samtliga medlemsstater. Det rör sig bland annat om att man anpassar inbetalningsperioden med hänsyn till att den förväntade livslängden ökar, reformerar pensionsystemen i både den offentliga och privata sektorn i linje med bästa praxis i båda sektorerna samt slår vakt om att äldre arbetstagare inte skall uppmuntras eller tvingas att lämna arbetsmarknaden i förtid<sup>(1)</sup>. Man uppmuntrar användning av kompletterande försäkringssystem och pensionsfonder. Även om dessa reformer är i en utvecklingsfas uppstår problem som rör genomförandet och effektiviteten, inte minst eftersom det fortfarande är vanligt att människor drar sig tillbaka från arbetsmarknaden i förtid (exempelvis i Belgien, Frankrike och Grekland).

(1) "Äldre arbetstagare", EGT C 14, 16.1.2001.



4.8. De flesta europeiska länder har utbildningssystem som är mycket effektiva och väl utvecklade (särskilt i Nordeuropa), även om sektorn fortfarande avskärmar sig alltför mycket från ekonomiska realiteter och behov. För att en sådan koppling skall bli starkare har man nyligen tagit initiativ – genom lagstiftning, överenskommelser mellan branschorganisationer och utbytesprogram – för att utveckla olika system för lärande (i exempelvis Frankrike, Luxemburg, Spanien, Italien och Portugal). Genom att fler får tillgång till Internet blir också utbildningarna effektivare.

4.9. Behovet av att göra regelsystemen enklare är gemensamt för alla medlemsstater, även om vissa (exempelvis Danmark, Finland, Storbritannien och Sverige) tidigare än andra har utvecklat program och metoder för att avhjälpa problemet. Generellt prioriteras förenklingar när det gäller att starta företag eller avseende små och medelstora företag, på grund av effekterna för ekonomin och sysselsättningen. Nödvändiga förenklingar av förfaranden och minskade administrativa bördor borde kombineras med effektivare insatser för att bekämpa den svarta ekonomin, som riskerar att få större omfattning i och med utvidgningen. En annan prioritering är att få till stånd förbättringar när det gäller införlivandet av europeiska direktiv eftersom det finns stora skillnader mellan länderna, enligt de resultatavlor för jämförelser som kommissionen publicerar varje månad. De största förseningarna i enskilda länder (exempelvis Frankrike, Grekland och Italien) borde emellertid minska till följd av särskilda åtgärder på regeringsnivå.

4.10. När det gäller hållbar utveckling införs åtgärder i medlemsstaterna för tillämpningen av Kyotoavtalen, som emellertid ger varierande resultat. Miljöskyddet är traditionellt starkast förankrat i de nordiska länderna i lagstiftning, program och uppförandekoder. I övriga medlemsstater har man dock tagit nya initiativ, bland annat till följd av erfarenhetsutbyte som gör det möjligt att hämta inspiration från tillvägagångssätt som varit framgångsrika (exempelvis frivilliga uppförandekoder, god företagsledning, stadgar för miljöskydd, märkning, kontroll och fördelning av utsläppstillstånd, etc.).

## 5. Kommitténs slutsatser om strukturreformernas inverkan

5.1. Kommittén konstaterar först och främst att samtliga medlemsstater har inlett strukturreformer utifrån gemensamma målsättningar för att främja konkurrenskraft, tillväxt, sysselsättning och hållbar ekonomisk och social utveckling.

5.2. De framsteg som har åstadkommit och som gör Lissabonstrategin trovärdig trots förseningarna, består i huvudsak av följande:

5.2.1. En ökad medvetenhet – som går tvärs igenom traditionella politiska skiljelinjer – om att det behövs reformer i och med konkurrensläget och de demografiska och teknologiska förändringarna.

5.2.2. Näringslivs- och samhällsaktörerna har exempelvis på europeisk nivå tagit initiativ – som visserligen kunde varit mer omfattande – för att medverka till att reformerna blir framgångsrika.

5.2.3. Det bör särskilt framhållas att arbetsmarknadens parter deltagit i att utforma de reformer som rör arbetsliv och samhälle (exempelvis utbildning, arbetsmarknad, social trygghet, etc.).

5.2.4. Informationstekniken och Internet har spridits till betydligt fler användare i och med att telekommunikationsmarknaden blivit öppnare.

5.2.5. Man är mer mån om hållbarhetsaspekten och framtidsfrågorna (exempelvis förvaltning av de offentliga finanserna, reformer av de sociala trygghetssystemen, konsumentssäkerhet, miljöskydd).

5.3. De viktigaste förseningarna som fortfarande måste åtgärdas, inte minst för att öka den ekonomiska tillväxten, återfinns inom följande områden:

5.3.1. Fullbordandet av den inre marknaden på områden som energimarknaden, transportinfrastrukturen och tjänstesektorn, inklusive finansiella tjänster, vilket skulle kunna leda till förbättrad driftssäkerhet och lägre kostnader: Kommittén beklagar att unionen inte i första hand utnyttjar den inre marknaden för att förbättra tillväxten.

5.3.2. Förbättring av balansen i de offentliga finanserna – med villkor som gynnar investeringar och tillväxt – och en begynnande europeisk harmonisering av de skattebestämmelser som har ett direkt samband med den inre marknaden.

5.3.3. En reell europeisk dynamik inom den teknologiska forskningen, vilket i dag är ett område som inte är tillräckligt utvecklat med hänsyn till de mål som fastställdes i Lissabon.

5.3.4. Förenkling av regelverket och striktare krav när det gäller införlivandet av direktiven i de nationella lagstiftningarna.

5.4. Kommittén framhåller därutöver följande:

5.4.1. Det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller reformernas genomförandegrad:

5.4.1.1. Indikatorerna ger jämförelsevis en fördelaktigare bild av de nordliga EU-länderna (exempelvis öppnande av marknader, jämvikt i offentliga finanser, produktivitet, utbildning, forskning, sysselsättning, miljö) även om framstegen sammanfaller med ett ökat skattetryck.

5.4.1.2. I de sydliga länderna, som jämförelsevis har större förseningar, har man vidtagit åtgärder för att dessa skall avhjälpas. Men eftersom många hinder funnits under lång tid och är kulturellt betingade kan det lång tid att överbrygga dem.

5.4.1.3. Det statsfinansiella läget är ofta kännetecknande för reformläget i det avseendet att växande underskott i många fall är tecken på förseningar i genomförandet av reformer.

5.4.2. Även de länder som klarar sig bäst i en jämförelse inom EU är mindre framgångsrika än de största internationella konkurrenterna. (Det handlar inte om att bara jämföra framsteg eller förseningar från ett år till ett annat, eftersom de europeiska länderna inte bara måste prestera bättre än tidigare utan även bättre än omvärlden).

5.4.3. Den allmänna opinionen präglas av en blandad eller kritisk inställning till reformer. Man är rädd att förlora fördelar utan att få någon synbar kompensation för dessa i form av sysselsättningsökningar och ett långsiktigt hållbart socialt skydd, eftersom de positiva effekterna kan låta vänta på sig (exempelvis beroende på svag tillväxt och ökad arbetslöshet). Kommittén är emellertid oroad över den allt större klyftan mellan de mål som uppställts för reformerna och de faktiska resultaten: Det förekommer många förseningar i genomförandet av reformerna. Situationen i fråga om tillväxt och sysselsättning försämras också alltmer utan att man ser någon ljusning. Strukturereformerna får inte urarta i en "bubbla", där det går inflation i målsättningar, idéer och deltagande medlemsstater men där det också råder brist på ömsesidigt ansvarstagande, verklig handling och förändring.

## 6. Kommitténs rekommendationer för att strukturereformerna skall få starkare effekter

6.1. För närvarande kan man konstatera att strukturereformernas ekonomiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade

effekter är otillräckliga, vilket ger den allmänna opinionen goda grunder att ställa sig frågande till projektet. Detta föranleder kommittén att ge följande rekommendationer:

6.2. Kommittén konstaterar först och främst att eftersom EU har identifierat de viktigaste strukturereformerna som bör genomföras på europeisk och nationell nivå, vilket skedde vid toppmötet i Lissabon, är det en stor brist att "goda styresformer för reformer" fortfarande inte har införts i praktiken. Kommittén kan därför inte tillräckligt väl betona hur viktigt det är att metoderna för att genomföra strukturereformerna förbättras. Kommittén framhåller i detta syfte följande prioriteringar:

6.2.1. En första förutsättning för att reformerna skall lyckas är att man bättre förklarar vilka mål man vill uppnå: Man måste skapa bättre insikt om och förståelse för vad som står på spel. Förberedelserna inför vårens toppmöten borde i flera medlemsstater ge upphov till verkliga debatter där företrädare för det organiserade civila samhället deltar.

6.2.2. Till detta krav hör att arbetsmarknadsparternas organisationer rådfrågas i ökad utsträckning om vilka reformer som skall genomföras samt om reformernas framtidsutsikter, effekter, förutsättningar och genomförandegrad. Det vore lämpligt att i samband med detta samråd dessutom optimera arbetsfördelningen, så att fler delar på ansvaret för genomförandet av reformerna. Utöver lagstiftande organ och offentliga myndigheter har också aktörer i det civila samhället en betydelsefull roll (initiativ från samhälle och näringsliv, överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter, etc.). Medlemsstaterna borde i högre grad uppmuntra det civila samhällets aktörer att ta sitt fulla ansvar i samband med att reformerna genomförs, genom att delegera uppgifter till dem i så stor omfattning som möjligt på områden där det i första hand är dessa som bör involveras, snarare än myndigheter.

6.2.3. Läget när det gäller genomförandet av reformerna borde preciseras bättre i de årliga rapporterna från medlemsstaterna och kommissionen vid vårens toppmöte, genom att man nämner inte endast myndigheternas åtgärder utan även initiativ från näringsliv, samhälle och arbetsmarknadens parter som rör dessa reformer.

6.2.4. I och med att man förändrat uppföljningen och bedömningen av de processer som inleddes i början av 2003, så att kommissionen varje år lägger fram en sammanfattande rapport, måste man se till att detta ömsesidiga samspel mellan processerna blir effektivare. Således skulle man på ett bättre sätt kunna integrera sysselsättningsriktlinjerna och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, så att de inte endast samordnas tidsmässigt sinsemellan. Detta skulle bidra till en välbehövlig förenkling av förfarandet att varje år lägga fram EU:s allmänna ekonomiska och sociala riktlinjer.

6.2.5. Det vore också lämpligt att göra resultatjämförelserna effektivare så att de bidrar till att sprida goda exempel. I detta syfte vore det värdefullt att skapa en databas som läggs ut på webbplatsen Europa under rubriken Lissabonstrategin, med information om EU:s strukturreformer, där medlemsstaterna och det civila samhällets aktörer skulle uppmanas att lägga in all information som krävs för utvecklingen av databasen. Kommittén avser för egen del att bidra direkt med dylik information om de reforminitiativ som tas av det civila samhällets aktörer.

6.2.6. Det är särskilt viktigt att man överväger hur Lissabonstrategin på bästa möjliga sätt skall kunna omfatta tio nya medlemsstater från Centraleuropa och Medelhavsområdet, och hur kandidatländerna skall involveras. Man bör då ta hänsyn till nationella särdrag och eventuella eftersläpningar i utvecklingstakten jämfört med de nuvarande 15 medlemsstaterna, vilket inte utesluter att de nya medlemsstaterna kan ha vissa komparativa fördelar inom ramen för reformerna. Dessa länder bör uppmanas att presentera sina reformprogram och lägesrapporter vid nästkommande vårtoppmöte i mars 2004.

6.3. När det gäller vilka områden som berörs av reformerna och reformernas innehåll vill kommittén i synnerhet framhålla följande prioriteringar:

6.3.1. Det blir allt mer uppenbart att införandet av den gemensamma valutan kräver att man också inför gemensamma ekonomiska styresformer – vilket medlemsstaterna hittills har avvärjt – utöver den Brysselsamordning som ännu ligger i sin linda. Sådana gemensamma ekonomiska styresformer skulle självfallet omfatta en tillnärmning av skattesystemen. Därmed skulle om inte annat all dubbelbeskattning försvinna när gemensamma regelsystem ersätter de bilaterala överenskommelser som är lika ogenomträngliga som disparata. Dessutom skulle skattereglerna för handel inom gemenskapen förenklas och skattebasen harmoniseras. Ett yttrande från kommittén om olika skattefrågor är under utarbetande.

6.3.2. Stabilitetspakten för att motverka budgetunderskott ger en välbehövlig skyddsmekanism, samtidigt som den är ett klart uttryck för den solidaritet som samtliga euroländer är bundna av. Den bör därför respekteras. Trots dessa bestämmelser får man inte glömma att i paktens anda och lydelse ingår också tillväxtmålet, vilket är ett område som man har anledning att vara minst lika missnöjd med som i fråga om underskotten: Det är osannolikt att de nationella budgetunderskotten kan åtgärdas effektivt och långsiktigt om man inte gemensamt enas om en europeisk politik som ger verkliga tillväxtperspektiv. Det är lika osannolikt att betungande strukturreformer skall kunna genomföras framgångsrikt om man inte ger medborgarna sådana positiva och trovärdiga framtidsperspektiv.

6.3.3. Därför måste man vara snabbare och mer beslutsam med att utnyttja den inre marknaden som en högeffektiv tillväxtfaktor för den europeiska ekonomin, genom att gemensamt påskynda öppnandet av marknaderna, så att den inre marknaden fullbordas, och vara strängare när det gäller nationellt införlivande. En förstärkt förvaltning av den inre marknaden blir ännu mer nödvändig i och med utvidgningen, när unionen växer från 15 till 25 medlemsstater år 2004. Det gäller att bättre säkerställa den inre marknadens sammanhållning, identitet, smidighet och säkerhet. Därför är det motiverat att i samarbete med de nationella myndigheterna och som komplement till deras arbete planera följande:

6.3.3.1. Verkliga gemenskapsinspektioner av den gemensamma marknaden.

6.3.3.2. Gemensam förvaltning av europeiska tullar vid de yttre gränserna.

6.3.3.3. Förbättrat samarbete mellan myndigheter i olika länder, vilket kan vara en förberedelse inför europeiska tjänster i allmänhetens intresse på de områden där detta skulle vara motiverat.

6.3.4. Det vore även lämpligt att uppmantra fler företag av olika storlek att verkligen utnyttja den stora europeiska marknaden som en inre marknad och att omdisponera sin verksamhet i enlighet med detta. Kommittén påminner om sina förslag till stöd för en förenklad europeisk bolagsform för små och medelstora företag och uppmanar återigen kommissionen att lägga fram ett förslag till en sådan bolagsform<sup>(1)</sup>

6.3.5. En annan reform av avgörande betydelse för den europeiska ekonomin är främjandet av en kunskapsbaserad ekonomi, vilket Lissabonstrategin på goda grunder betonar. Medlemsstaterna investerar inte tillräckligt i framtidens teknik och de investeringar som görs är alltför utspridda. EU:s ramprogram för forskning, som med sitt blygsamma belopp (knappt 5 procent av de nationella forskningsbudgetarna) sprids alltför mycket mellan staterna, borde dels förstärkas betydligt för att nå över effektivitetströskeln, dels koncentreras på teknikprogram med tydlig europeisk inriktning till stöd för tillväxten i medlemsstaterna. Av avgörande betydelse är en ökad samordning på det försvarspolitiska området inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – med dess olika effekter (närvaro i rymden, harmonisering av

(1) "Små och medelstora företags gemenskapsrättsliga status", EGT C 125, 27.5.2002.

utrustning inom försvaret, ny teknologi med såväl civila som militära användningsområden, etc.) – tillsammans med ett ömsesidigt och effektivare öppnande av marknaderna för offentlig upphandling.

6.3.6. Sysselsättningsläget kommer framför allt att förbättras genom tillväxtökningar som uppkommer till följd av ekonomiska reformer (exempelvis fördjupning av den inre marknaden, främjande av initiativ från aktörer på marknaden, förmåga att dra till sig investerare, etc.). Sociala reformer för sysselsättningen (exempelvis utbildning, anställningsbarhet, ökad rörlighet på arbetsmarknaden) bör planeras så att de harmonierar med ekonomiska reformer och påverkar sysselsättningen positivt i så stor utsträckning som möjligt. Positiva exempel på förbättringar av sysselsättningsläget i Nederländerna, Storbritannien, Irland och Danmark illustrerar detta konstaterande.

6.3.7. Kommittén förordar därför ett europeiskt tillväxtinitiativ, i likhet med det som föreslogs i juli 2003 av rådets italienska ordförandeskap, kommissionen och högnivågruppen under ledning av André Sapir. Frankrike och Tyskland lade i september fram gemensamma riktlinjer som går i samma riktning. Vid Europeiska rådet den 16–17 oktober 2003 uttalade man sig för detta initiativ, och konkret beslut om formerna kommer att fattas vid Europeiska rådet den 12–13 december 2003. För kommittén handlar det om att fastställa och genomföra nya initiativ på europeisk nivå för tillväxten, som stimulerar investeringar i såväl forskning och ny teknologi, vilket redan nämnts, som infrastruktur över nationsgränserna (transport, energi, telekommunikationer, miljö). Dessa är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera väl efter utvidgningen. Om Europeiska investeringsbanken (EIB) ökade låne- och finansieringsmöjligheterna för sådana investeringar och involverade privata investerare inom ramen för nya offentlig-privata partnerskap, skulle detta vara en åtgärd som tillsammans med andra skulle återupprätta de olika aktörernas förtroende för den europeiska ekonomin. Därmed skulle man kompensera för eventuella negativa effekter på kort skikt för tillväxten när man tillämpar stabilitetspakten på det strikta sätt som är nödvändigt när det gäller de nationella budgetarna.

6.3.8. Reformerna av det sociala skyddet som bör kunna ge de olika systemen (arbetslöshet, hälsa, pensioner) finansiell balans har blivit ännu mer nödvändiga på grund av befolkningarnas åldrande, kostnadsläget för åtagandena och ökade budgettåstramningar för de offentliga finanserna. Dessa innebär – på samma sätt som arbetsmarknadsreformerna – täta samråd med arbetsmarknadens parter, som inom ramen för sina åtaganden som avtalslutande parter kan uppmanas att ta på sig en viktig roll i samband med de åtgärder som skall vidtas.

6.3.9. Man bör också höja kvaliteten hos och förenkla lagar och regler, vilket är områden där mycket återstår att göra utöver de positiva initiativ som kommissionen har tagit (exempelvis kodifiering, vitbok om styresformer, åtgärder som aviserats inom det europeiska programmet för förenkling, etc.). Detta innebär bland annat följande:

6.3.9.1. En ny kultur på området för administrativ förenkling, där användarens behov ställs i centrum bör införas, såväl på europeisk nivå genom en uppförandekod i denna anda för EU-institutionerna som på medlemsstatsnivå, där liknande åtgärder bör vidtas, med snabba, konkreta och mätbara resultat.

6.3.9.2. Förbättringar när det gäller konsekvensanalyser för nya förslag till rättsakter, så att man garanterar självständighet och kvalitet. Kommittén fäster särskilt stor vikt vid dessa konsekvensanalyser och är beredd att bidra till att de förbättras inom ramen för sitt uppdrag som rådgivande part.

6.3.10. Slutligen måste man främja sådana initiativ från arbetsmarknadens parter som underlättar Europas anpassning till nya ekonomiska och sociala villkor. De ekonomiska och sociala strukturreformerna bör mer systematiskt åtföljas av sådana initiativ som dessutom förstärker de positiva effekterna. De bör få starkare stöd från myndigheter på såväl europeisk som nationell nivå. Detta innebär bland annat följande:

6.3.10.1. Utökade områden med frihet och ansvar inte minst på europeisk nivå parallellt med en effektivare tillämpning av den omarbetade lagstiftningen.

6.3.10.2. Utökad tillämpning av självreglering eller samreglering inom ramen för partnerskap med myndigheter särskilt vad avser den sociala dialogen, erkännande av yrkeskvalifikationer, tjänster, miljöskydd, handel och konsumentskydd.

6.4. Sammanfattningsvis anser kommittén att de strukturreformer som är nödvändiga för unionens konkurrenskraft å ena sidan måste få ökat stöd genom att den ekonomiska tillväxten på nytt tar fart, t.ex. genom att man fullbordar den inre marknaden och skapar incitament för transeuropeiska investeringar. Å andra sidan måste frågan om strukturreformer debatteras mer samt präglas av ökad medvetenhet och en bättre fördelning mellan de politiska beslutsfattarna och det organiserade civila samhällets aktörer. Europa som lokaliseringsalternativ måste stärkas genom att man ger större utrymme åt en självständig tillväxtpotential och minskar behovet av

åtgärder i detta hänseende. Hur stora effekter dessa reformer verkligen får i en komplicerad ekonomisk och social miljö, och således om de blir framgångsrika eller misslyckade, kan bero på om de uteslutande beslutas och drivs på "uppifrån" av

de politiska beslutsfattarna genom lagar och regler, eller om de även får spridning och stöd i senare led av arbetsmarknadens parter, som fyller en funktion som avtalsspartner och skapar nya initiativ "på fältet".

Bryssel den 30 oktober 2003.

*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 med avseende på reducerade mervärdesskattesatser"**

(KOM(2003) 397 slutlig – 2003/0169 (CNS))

(2004/C 32/24)

Den 1 augusti 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Adrien Bedossa till huvudföredragande vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 30 oktober) och antog följande yttrande med 66 röster för, 3 röster emot och 5 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Problemen med olika mervärdesskattesatser är för en skattekonsult mer en fråga om politisk marknadsföring och skattepolitik än om strukturella åtgärder som påverkar företagens konkurrenskraft eller snedvrider konkurrensen. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv har varje anpassning av mervärdesskattesatsen en omedelbar och långsiktig effekt på konsumtionen. En sänkning av mervärdesskattesatsen främjar konsumtionen och får således direkta följder för produktionen och sysselsättningen, i synnerhet när det gäller lokal verksamhet som inte leder till snedvriddingar av konkurrensen. Skapandet av nya arbetstillfällen till följd av en sänkning av mervärdesskattesatsen påverkar dessutom i stor utsträckning de offentliga intäkterna indirekt genom ökade intäkter från beskattning av företagsvinster, löneintäkter och sociala intäkter samt minskade sociala utgifter i form av arbetslöshetsunderstöd.

1.2. Till skillnad från annat skatteuttag är momsen på slutlig konsumtion synlig och kan följaktligen tjäna som förevändning för sänkning av andra typer av skatter och

avgifter (indirekta punktskatter, direkta skatter, sociala avgifter och kommunalskatt). Eftersom moms förutsätter exakta avgifter när det gäller omsättningen i det ögonblick då moms tas ut, är det emellertid betydligt svårare att undgå andra skatter eller skattelikhande avgifter.

1.3. Momssatserna är ofta föremål för intensiv lobbyverksamhet eller politiska ingripanden, men det är inte säkert att de leder till några betydande administrativa problem för företagen. Det som eventuellt kan skapa problem är om det finns många olika momssatser och det därigenom blir svårt att avgöra vilken momssats som skall användas. Det händer att problem uppstår i detta sammanhang.

1.4. Det är riktigt som kommissionen säger att de ekonomiska aktörerna inte ser någon logik i denna tingens ordning och att tillämpningen av reglerna ibland leder till orimligt komplicerade situationer, men när det gäller moms

kan detta inte skyllas på skattesatserna som sådana. Man kan till och med konstatera att problemen inte är lika många efter det att antalet momssatser skars ned 1993 och restriktioner infördes på momshöjningar. Många företag behöver bara använda en momssats, och om svårigheter uppstår kan dessa lösas centralt en gång för alla och för mycket långa perioder.

## 2. Allmänna synpunkter

2.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar det "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG med avseende på reducerade mervärdesskattesatser" som antogs av kommissionen den 16 juli 2003.

2.2. EESK vill erinra om att kommittén i sitt yttrande av den 26 maj 1999, i linje med begäran från Europeiska rådets möte om sysselsättningen, menade att mervärdesskatten måste utnyttjas som ett verktyg för att bekämpa arbetslösheten och som ett vapen i kampen mot den svarta ekonomin, även om diverse invändningar naturligtvis kan framföras mot förslaget.

2.3. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ser förslaget som ett försök att inför utvidgningen ge alla medlemsstater lika möjligheter att tillämpa reducerade skattesatser på vissa speciella, väldefinierade och klart uppräknade områden.

2.4. Kommittén noterar att förslaget till direktiv syftar till att rationalisera de många avvikelser som har införts i vissa medlemsstater men inte i alla och som tillämpas när det gäller skattesatserna.

2.5. EESK noterar också att det i skälen i rådets direktiv 1999/85/EG angavs mål för denna försöksinsats, nämligen att sysselsättningsökningen och minskningen av den svarta ekonomin skall bli föremål för en övergripande bedömning inom ramen för försöket: 9 medlemsstater valde att delta i denna bedömning som 2002 utmynnade i en diskussion av bedömningsmetoderna och av de svårigheter som uppstått i samband med bedömningen.

2.6. Den ekonomiska målsättningen var att höja sysselsättningen och minska den svarta ekonomins omfattning.

2.6.1. En sänkning av momsen bör medföra en sänkning av konsumentpriset på den berörda tjänsten, vilket i sin tur bör medföra en ökning av efterfrågan. Produktionsökningen bör leda till en ökning av sysselsättningen och inte till en höjning av produktiviteten. I direktiv 1999/85/EG angavs att

det måste finnas en nära koppling mellan å ena sidan den prissänkning som följer av momssänkningen och å andra sidan den förväntade efterfrågeökningen.

2.6.2. När det gäller den svarta ekonomin kommer en höjning av momsen att få konsekvenser endast för de lagligt existerande företag som har en del av sin verksamhet i den svarta ekonomin. Svårigheten med bedömningen är att mäta en verksamhet som per definition inte har "observerats".

2.7. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vill också påpeka att det har stor betydelse vilken observationsperiod som väljs: situationen beträffande utvecklingen av sysselsättningen skiljer sig åt beroende på om observationsperioden infaller under en tid av stark ekonomisk tillväxt eller under en lågkonjunktur, vilket nu är fallet, eftersom den ekonomiska situationen också måste beaktas.

## 3. Särskilda synpunkter

3.1. Kommissionens förslag har fyra delar.

3.1.1. Rationaliseringen av förteckningen över varor och tjänster för vilka medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa lägre momssatser kan delas upp i fyra punkter:

- Möjligheten att tillämpa reducerade skattesatser utsträcks inte till nya kategorier för vilka inte någon medlemsstat i nuläget tillämpar reducerade skattesatser.
- Möjligheten att tillämpa reducerade skattesatser utsträcks till att omfatta varu- och tjänstekategorier för vilka redan en medlemsstat genom specifika avvikande åtgärder nu har tillstånd att tillämpa reducerade skattesatser, förutsatt att denna tillämpning inte inverkar menligt på den inre marknadens sätt att fungera: restaurangtjänster, bostäder, tillhandahållande av gas och elektricitet.
- Möjligheten att tillämpa en reducerad skattesats när det gäller levande växter och produkter från blomsterodling.
- Detaljbestämmelser anges bland annat för utrustning för funktionshindrade, tillhandahållande av tjänster i anslutning till avloppsrening, gatuhållning och återvinning av avfall.

3.1.2. Rationalisering av andra reducerade skattesatser:

- Avskaffande av undantag som har tillåtit vissa medlemsstater att tillämpa reducerade skattesatser för varor och tjänster som inte tas upp i den begränsade förteckningen.
- Nollskattesatserna och de superreducerade skattesatserna begränsas uteslutande till varor och tjänster som anges i förteckningen i bilaga H.

3.1.3. Rationalisering av lägre skattesatser inom vissa områden, så att en tydlig rättslig grund fastställs för var och en av avvikelserna och att tillämpningsområdet för dem begränsas i syfte att undvika missbruk.

3.1.4. Mervärdesskattesats på vissa arbetsintensiva tjänster: Kommissionen menar att momssänkningens inverkan på priserna och på skapandet av ny sysselsättning är högst begränsad, om inte rentav obefintlig, och anser därför att detta kan innebära ett slöseri med budgetmedel som skulle kunna användas på ett bättre sätt och alltså med bättre resultat. Kommissionen ifrågasätter emellertid inte den nuvarande ordningen, som innebär att det är frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser.

### 3.2. Mål och begränsande faktorer

3.2.1. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén noterar att direktivet syftar till att uppnå följande mål:

- Att genomföra den nya strategin för förbättring av det gemensamma mervärdesskattsystemets funktion inom ramen för inre marknaden.
- Att behålla gemenskapens regelverk i fråga om skattesatser och undvika att de nuvarande skillnaderna blir ännu större.
- Minska de rådande inkonsekvenserna, särskilt när det gäller mångfalden av specifika avvikelser som beviljats vissa medlemsstater.

3.2.2. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén noterar att man i förslaget till direktiv beaktar följande punkter:

- Av hänsyn till subsidiaritetsprincipen inkräktas inte på medlemsstaternas befogenheter på beskattningsområdet mer än vad som krävs för att inre marknaden skall fungera väl.
- Det är viktigt att noggrant begränsa tillämpningsområdet för reducerade mervärdesskattesatser så att inre marknadens sätt att fungera inte störs.
- Undantagen kan tillåtas fortsätta gälla endast under en mycket begränsad tid.
- Lissabonstrategin, i dess vid Europeiska rådets möte i Göteborg utvidgade lydelse, bör också hållas i åtanke i syfte att främja en hållbar utveckling och öka sysselsättningen samt stärka de ekonomiska reformerna och den sociala sammanhållningen på grundval av en kunskapsbaserad ekonomi.

3.2.3. EESK har tagit del av resultaten från rådets informella möte i Stesa den 13 september 2003, där man noterade de

otliga avvikelserna på förteckningen över tjänster som kan bli föremål för reducerad moms.

3.2.3.1. När det gäller dessa många avvikelser delar EESK kommissionens uppfattning att en momssänkning endast i ringa utsträckning och snarast tillfälligt avspeglar sig i konsumentpriserna, vilket utan tvivel utgör ett steg tillbaka för inre marknaden, med tanke på budgetkostnaderna för en sådan åtgärd.

3.2.3.2. Momssystemet skall ju förenklas och göras mer sammanhängande, och då kan alla dessa undantag föranleda en snedvridning av konkurrensen.

3.2.4. EESK noterar att domstolens rättspraxis är konstant, särskilt i domarna av den 18 januari 2001, 8 mars 2001, 3 maj 2001 och 8 maj 2001. Denna samlade rättspraxis är av stor betydelse vid analysen av de olika åtgärder som medlemsstaterna vidtagit när det gäller att fastställa tillämpningsområdet för reducerade skattesatser och tjänar hädanefter som riktlinje för omarbetningen och rationaliseringen av bilaga H.

3.3. De verksamheter som omfattas av sänkt mervärdesskatt enligt bilaga K har annan karaktär än övriga industriella produkter och tjänster, nämligen genom att de oftast utövas dels av småföretag och mikroföretag, dels på lokal nivå. Småföretagen och mikroföretagen är direkt avgörande för särskilt den lokala ekonomin, och all utökning av deras verksamhet får omedelbar effekt på den lokala sysselsättningen. Aktiviteterna flyttas inte bort från orten.

3.3.1. I slutsatserna avseende försöken med sänkt moms understryker kommissionen att de deltagande medlemsstaterna inte har gett belägg för att åtgärden varit verksam med avseende på sysselsättning och reducerat svartarbete. Om det inkommit otillräckliga uppgifter från vissa medverkande medlemsstater, visar ändå Frankrikes rapport att det skapats ett mycket stort antal arbetstillfällen inom byggsektorn, och i Luxemburg och Nederländerna har samma sak inträffat i frisörbranschen. Rapporterna från organisationer som företräder de gynnade företagen tenderar att visa att åtgärden gett positiv effekt. De påvisade positiva effekterna varierar för övrigt alltefter sektor och medlemsstat. För att vara mer kompletta borde slutsatserna bland annat innefatta en analys av effekterna på de offentliga inkomsterna (skatter och sociala avgifter) av att nya arbetstillfällen skapas.

3.3.1.1. Kommissionen gör bedömningen att sänkningen av moms inte gynnat konsumenterna i tillräcklig grad i form av sänkta priser. Kommissionens argument övertygar inte: Enligt den franska regeringens rapport återverkade momssänkningen med i storleksordningen 75 % på slutpriset inom byggsektorn, vilket gett konsumenterna utrymme att beställa mer omfattande arbeten, som i sin tur genererat mer verksamhet för företagen och fler arbetstillfällen.

3.3.1.2. Effekten på svartarbete är naturligt nog mycket svår att belägga. Själva omfattningen av svartarbetet är inte ordentligt känd. För ögonblicket får man hålla till godo med osäkra metoder som inte kan kvantifieras, och i många rapporter redovisas intryck bland företagare ute på fältet, bland annat inom byggnation, som lyfter fram att svartarbetet minskat både inom företagen och externt.

3.3.2. Under dessa villkor anser kommittén att det går att göra objektiva påståenden om att momssänkningen gett positiva effekter inom vissa försökssektorer, med hänvisning till resultaten från vissa nationella rapporter.

3.3.2.1. Vi vill också uppmärksamma kommissionen, parlamentet, rådet och medlemsstaterna på att avslutningen av försöket får allvarliga följder, både ekonomiskt och i form av arbetstillfällen som bortfaller. Kommittén menar därför att försöket måste omvandlas till en slutgiltig åtgärd.

3.3.3. Beträffande de aktiviteter som tas upp i den nya bilagan H anser kommittén att kommissionens förslag är tillfredsställande, liksom att man för in nya sektorer och nya aktiviteter, exempelvis restaureringsarbeten. Däremot är det inte motiverat att utesluta två sektorer under den tidigare bilagan K, frisörtjänster och mindre reparationer:

- Det är inte rimligt att definitivt utesluta aktiviteter på basis av slutsatser – som för övrigt kan ifrågasättas – från kortsiktiga studier.
- Man måste ta hänsyn till risken att nya arbetstillfällen som skapats inom dessa två sektorer nu försvinner.
- Att höja skatten till normala momsnivåer inom dessa sektorer skulle få negativa ekonomiska effekter.

3.3.4. Ifall bilaga H är en möjlighet som erbjuds medlemsstaterna, och ingen förpliktelse, begär kommittén följande:

- Att man bekräftar de 20 verksamhetskategorierna i den nya bilagan H.

— Att man lägger till frisörtjänster och mindre reparationer, som nämns i den gamla bilagan K.

— Att man under kategori 10 lägger till historiska och religiösa byggnader samt byggnader som räknas till det privata eller kommersiella och industriella kultur- och arkitekturarvet.

#### 4. Slutsats

4.1. Momssatserna utgör förvisso ett problem för skattepolitiken, eftersom skattesatserna i konsumtionsledet påverkar statens intäkter.

4.1.1. Skattesatsproblemet skulle kunna vara mycket stort med tanke på de förslag från Europeiska kommissionen som diskuterades i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet och som skulle ha inneburit att momsundantagen avskaffades i handelsutbyten inom gemenskapen och ett momssystem infördes i ursprungslandet. Mot denna bakgrund var det viktigt att harmonisera skattesatserna.

4.1.2. Projektet med ett momssystem i ursprungslandet har dock lyckligtvis skjutits på framtiden. Vid den tiden ifrågasatte man ofta staternas egoism, deras så kallade vägran att överge sina skatteprivilegier och deras rädsla för den allsmäktiga Europeiska kommissionen, osv.

4.1.3. Kommissionens projekt gav inte förutsättningar för att på ett tydligt sätt ange varje enskild konsumtionsmomssats inom territoriet. Detta innebär dock inte att kommissionens förslag om ett momssystem i ursprungslandet var förfelat. Det betyder helt enkelt att de medel som skulle användas i detta syfte inte motsvarade det mål som skulle uppnås.

4.1.4. Tvärtom skulle avskaffandet av momsundantagen i handelsförbindelserna inom gemenskapen innebära en betydande minskning av bedrägerier i stil med s.k. momskaruseller, som genomförs av brottsorganisationer på statskassans och framför allt företagets bekostnad. Detta är ett allvarligt problem som en mängd företag drabbas av.

4.2. EESK välkomnar satsningarna på att ge bilaga H ny utformning i syfte att rationalisera och förenkla den. Härigenom har den getts status som enda referensram för avgränsning av tillämpningsområdet för reducerade momssatser, inbegripet superreducerade skattesatser och nollskattesatser.

4.2.1. Tillägget av nya kategorier tillgodoser medlemsstaternas enträgna krav, som tidigare inte uppfyllts, särskilt när det gäller kategori 14, "restaurangtjänster". Detta tillägg bör möjliggöra att reducerade skattesatser på restaurangtjänster tillämpas i fler medlemsstater än nu. Tillägget utgör ett avgörande steg i riktning mot en mer enhetlig tillämpning av reducerade skattesatser.



4.3. EESK delar inte helt kommissionens åsikt om resultaten av bedömningen av åtgärdens effektivitet när det gäller skapandet av sysselsättning och åtgärdens verkningfullhet.

4.3.1. Även om de studier som genomförts pekar i en och samma riktning, har resultaten i en av medlemsstaterna, åtminstone när det gäller kategori 10 – bostäder – varit avgörande för de små och medelstora företagen i denna bransch. Sänkningen av skattesatsen stimulerade efterfrågan och medförde ökad sysselsättning för berörda hantverkare i branschen.

4.4. EESK noterar dock med tillfredsställelse att de föreslagna ändringarna utgör ett viktigt steg i arbetet med att förbättra det gemensamma mervärdesskattesystemet, vilket bör leda till att inre marknaden kan fungera bättre.

4.4.1. Denna omfattande förenkling av mervärdesskattesatsstrukturen i hela EU kan genomföras samtidigt som medlemsstaterna behåller sina befogenheter på beskattningsområdet när det gäller att bestämma vilka mervärdesskattesatser som skall gälla på deras territorium.

4.5. Kommittén ställer sig bakom att en översyn genomförs under 2004 i syfte att skapa underlag för en bedömning av de ekonomiska, miljömässiga och sociala verkningarna av detta förslag.

4.6. Kommissionens förslag är välbetänkt eftersom det syftar till att återinföra en högre grad av rationalitet och minska skillnaderna i tillämpningen av det gemensamma moms-systemet. Denna situation är dock relevant inte endast för moms-satserna, och även om direktivet antas skulle detta inte motivera att man överger andra prioriteringar, t.ex. undanröjande av den diskriminering och de allvarliga inkonsekvenser som drabbar de branscher där moms-befrielse eller moms-nedsättning tillämpas. Mot denna bakgrund bör medlemsstaterna ges rätt att tillämpa principen om nollskattesats på alla transaktioner som avses i det sjätte direktivets artikel 13.

4.6.1. Därför föreslår vi att Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmanar kommissionen att göra följande ändring i artikel 1.2 a andra stycket i förslaget:

”Avvikelsen i första stycket får emellertid endast gälla leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster i en av de kategorier som anges i bilaga H eller i artikel 13”.

4.6.2. Vi föreslår en strykning av formuleringen ”och leder till konsumtion i de berörda områdena” i artikel 1.2 c.

4.7. Kommittén delar inte kommissionens uppfattning att en sänkning av mervärdesskatten inte kan vara den effektivaste åtgärden, att budgetutgifterna vid en mervärdesskattesänkning är höga i förhållande till de ekonomiska vinsterna och att det är bättre att minska kostnaderna för arbetskraften. En sänkning av arbetskraftskostnaderna och en sänkning av mervärdesskatten är åtgärder som är kopplade till varandra, och i enlighet med subsidiaritetsprincipen bör kommissionen överlåta åt medlemsstaterna att själva bestämma vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga inom ramen för den egna politiken.

4.7.1. Kommittén erinrar om att kommissionens förslag till direktiv är vägledande och inte bindande. När det gäller de kategorier som återges i bilaga H rörande lokal verksamhet som sällan skapar gränsöverskridande konkurrenssnedvridningar är det mycket viktigt att medlemsstaterna inte avvisar förslaget med den motiveringen att de inte vill att en viss åtgärd i direktivet tillämpas i det egna landet. För att främja utformningen av en dynamisk politik till stöd för sektorerna i fråga och för att eliminera risken för en allvarlig ekonomisk och social tillbakagång, som en återgång till ursprungliga mervärdesskattesatser skulle leda till, rekommenderar kommittén medlemsstaterna å det starkaste att anta förslaget till direktiv med hänsyn tagen till ovannämnda förslag.

4.7.1.1. Kommittén noterar att det är de lokala små- och mikroföretagen som främst gagnas av åtgärden, vilket ligger i linje med prioriteringarna i den europeiska stadgan för småföretag, och att åtgärden därför bör stärkas. I likhet med Europaparlamentet erinrar kommittén om att mervärdesskattesänkningen bör utvidgas till att omfatta all arbetskraftintensiv verksamhet.

4.7.1.2. Det har kommit till kommitténs kännedom att de berörda företagen, främst inom byggbranschen, har svårigheter att planera sin verksamhet för 2004 så länge det inte finns tydliga beslut i frågan. Kommittén uppmanar medlemsstaterna att snarast möjligt anta direktivförslaget så att företagets verksamhet under de kommande månaderna inte bromsas.

Bryssel den 30 oktober 2003.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 90/435/EEG om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater"**

(KOM(2003) 462 slutlig – 2003/0179 (CNS))

(2004/C 32/25)

Den 5 september 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Med hänvisning till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Renata Polverini till huvudföredragande vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 29 oktober) och antog enhälligt följande yttrande.

## 1. Bakgrund

1.1. I direktiv 90/435/EEG införs när det gäller olika typer av vinstutdelning en samling bestämmelser som syftar till att avlägsna eller åtminstone minska den risk för dubbel eller flerfaldig beskattning som kan drabba vinstutdelningen från ett dotterbolag till dess moderbolag i det land där moderbolaget är beläget.

1.2. De erfarenheter som finns när det gäller genomförandet av bestämmelserna på området visar på behovet av att införa vissa ändringar i den ursprungliga texten från 1990.

1.3. Kommissionen har, som en följd av resultaten från en studie om företagsbeskattningen i unionens medlemsstater, utarbetat föreliggande förslag till ändring av direktivet, i huvudsak för att fler företag skall kunna dra nytta av bestämmelserna.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. ESK anser, bl.a. med tanke på utvidgningen, att det krävs en successiv harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser för att undanröja skattemässiga hinder på inre marknaden.

2.2. Mot bakgrund av globaliseringen av marknaden och spridningen av ny teknik och e-handel är det nödvändigt att undanröja sådana effektivitetsbrister som skulle kunna hindra unionens företag från att till fullo åtnjuta de fördelar som inre marknaden innebär, brister som skulle kunna orsaka sänkt konkurrenskraft och välfärd, något som skulle stå i motsättning till de mål som fastställdes i Lissabon.

2.3. EESK stöder målsättningarna bakom förslaget till ändring av direktivet om moder- och dotterbolag, dvs. konsolideringen av de företagsgrupper som är förlagda i flera medlemsstater. Samma målsättning kan man försöka uppnå genom att

avlägsna eller åtminstone minska den risk för dubbel eller flerfaldig juridiskt betingad och ekonomisk beskattning som kan drabba vinstutdelningen från ett dotterbolag vars moderbolag har sitt säte i ett annat land eller där ett fast driftställe finns i ett annat land.

2.4. Kommittén uppskattar också förslaget till ökning av antalet företagsformer som omfattas av direktivet. Enligt förslaget kommer många juridiska personer som hittills varit uteslutna nu att omfattas, t.ex. kooperativa företag, ömsesidiga bolag, icke-kapitalbaserade företag samt sparbanker.

2.5. Kommittén ser särskilt positivt på att även sparbanker och ömsesidiga bolag kommer att åtnjuta förmånerna i direktivet om moder- och dotterbolag. Detta innebär att konsolideringen av företagsgrupper inom inre marknaden nu också kommer att gälla bank- och försäkringssektorn.

2.6. Man bör emellertid utvärdera möjligheterna att utvidga förmånerna i direktivet om moder- och dotterbolag (åtminstone begränsningen av skatteuttaget på vinstutdelningen) oberoende av om de inblandade företagen har relationen moderbolag – dotterbolag. I vilka fall en sådan utvidgning skulle gälla måste dock fastställas i förväg, i förebyggande syfte.

## 3. Särskilda kommentarer

### 3.1. Artikel 1.1: Fasta driftställen

3.1.1. Syftet med förslaget till ändring av artikel 1.1 är att klargöra att en medlemsstat i vilken ett fast driftställe är beläget måste bevilja det fasta driftstället förmånerna enligt direktivet när det mottar utdelning och på villkor att alla tillämpliga krav i direktivet om moder- och dotterbolag är uppfyllda.

3.1.2. Ändringen av artikel 4.1 i direktivet innebär att den stat där ett fast driftställe är beläget och den stat där moderbolaget är hemmahörande, vid utdelning, skall

- avstå från att beskatta sådan utdelning, eller
- beskatta den men medge moderbolaget och det fasta driftstället rätt att från den skatt de har att betala avräkna sådan på vinstutdelningen belöpande bolagsskatt som har erlagts av dotterbolaget och av eventuella underliggande dotterbolag, upp till beloppet för den motsvarande skatten.

3.1.3. Utvidgningen av direktivet om moder- och dotterbolag till de fall då ett fast driftställe tillhörigt moderbolaget mottar utdelning från ett dotterbolag gör det nödvändigt att diskutera de olika fall av beskattningsmässigt trepartssamarbete som företagsgrupper kan använda i sin skatteplanering.

3.1.4. Ändringen är avsedd att se till att direktivet även täcker fall där moderbolaget och dess dotterbolag är skatterättsligt hemmahörande i olika medlemsstater och utdelningen mottas av ett i en annan medlemsstat beläget fast driftställe för moderbolaget.

3.1.4.1. Samtidigt kan direktivet tillämpas i fall där moderbolaget och dess dotterbolag är skatterättsligt hemmahörande i olika medlemsstater och utdelningen mottas av ett fast driftställe beläget i samma medlemsstat som dotterbolaget.

3.1.5. Direktivet om moder- och dotterbolag kan dock delvis tillämpas i fall där moderbolaget och dess dotterbolag är hemmahörande i olika medlemsstater och det fasta driftstället är beläget i en stat utanför EU. I detta fall skall dock enligt ändringsförslaget den stat där dotterbolaget är beläget inte

beskatta den utdelade vinsten (jfr art. 5 i direktivet), och den stat där det fasta driftstället är beläget skall inte tillämpa de bestämmelser som fastställs i direktivet. Slutligen kan den stat där moderbolaget är beläget, enligt den nya formuleringen i direktivets artikel 4.1, antingen avstå från att beskatta sådan utdelning, eller medge rätt att från skatten avräkna sådan på vinstutdelningen belöpande bolagsskatt som har erlagts av dotterbolaget upp till beloppet för den motsvarande skatten.

3.1.6. Man bör vara särskilt vaksam på den eventuella risken att direktivet missbrukas i de fall då moder- och dotterbolaget hör hemma i samma medlemsstat medan driftstället är förlagt till en annan medlemsstat. I detta fall borde direktivet inte tillämpas, eftersom dess artikel 3.1 kräver att dotterbolaget skattemässigt hör hemma i en annan medlemsstat än moderbolaget.

3.1.6.1. Denna specifika fråga borde emellertid studeras ytterligare med avseende på risken att bryta mot principen om icke-diskriminering. Dessa aspekter behandlas närmare i samband med de allmänna kommentarerna.

3.2. *Artikel 1.2: Utvidgningen av antalet associationsformer som omfattas av direktivet om moder- och dotterbolag*

3.2.1. I fråga om utvidgningen av de objektiva förutsättningar som fastställs i direktivet föreslås en sänkning av kapitalinnehavskravet. Lägsta kapitalinnehavskrav för att företag skall anses som moderbolag och dotterbolag sänks från 25 % till 10 %.

3.2.2. EESK välkomnar sänkningen av kapitalinnehavskravet, som innebär en ökning av antalet företag som kan komma i åtnjutande av förmånerna enligt direktiv 90/435/EEG, av vilka många tidigare inte uppfyllde minimikravet på 25 % kapitalinnehav.

Bryssel den 29 oktober 2003.

*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 om ett gemensamt system för mervärdesskatt beträffande förfarandet för antagande av avvikelser samt tilldelning av genomförandebefogenheter"**

(KOM(2003) 335 slutlig – 2003/0120 (CNS))

(2004/C 32/26)

Den 20 juni 2003 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 oktober 2003. Föredragande var Antonello Pezzini.

Vid sin 403:e plenarsession den 29 och 30 oktober 2003 (sammanträdet den 30 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 62 röster för och 2 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1. Förslaget till ändring av rådets direktiv 77/388/EEG om bestämmelserna för införandet av ett gemensamt system för mervärdesskatt (sjätte momsdirektivet) syftar till att införa åtgärder som skall öka öppenheten i förfarandet i artiklarna 27 och 30 samt införa ett förfarande som gör det möjligt för rådet att anta tillämpningsföreskrifter på gemenskapsnivå i fråga om mervärdesskatt.

## 2. Förfarandet i artiklarna 27 och 30

2.1. I enlighet med artiklarna 27 och 30 får rådet bemyndiga en medlemsstat att i den nationella lagstiftningen införa särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i sjätte direktivet, för att förenkla uttaget av mervärdesskatt eller hindra vissa typer av skatteflykt eller skatteundandragande och för att medlemsstaten skall kunna ingå ett avtal med tredje land eller en internationell organisation.

2.2. Enligt förfarandet skall den medlemsstat som önskar införa särskilda undantagsåtgärder informera kommissionen om detta och överlämna av alla nödvändiga uppgifter för behandlingen av ärendet. Beslut anses fattat om inte kommissionen eller en medlemsstat har begärt att rådet skall behandla fallet inom två månader efter det att alla medlemsstater har tagit del av framställningen.

2.3. Enligt bestämmelserna kan alltså rådet genom tyst godkännande fatta beslut i ärenden som inte har förelagts det. Den ansökande staten riktar sin framställan till kommissionen, som informerar de andra medlemsstaterna, men i förfarandets

första skeden har kommissionen ingen skyldighet att lägga fram ett förslag till rådet, som alltså kan bli ansvarigt för ett beslut utan att ha deltagit i förfarandet.

2.4. Dessutom garanterar inte detta förenklade förfarande kännedomen om och öppenheten i rådets beslut, vilket kan inverka menligt på inre marknadens funktion. Om rådet i dag fattar beslut genom tyst godkännande har alltså de skattskyldiga ingen möjlighet att känna till innehållet i beslutet eller de skäl som har legat bakom rådets beslut.

## 3. Kommissionens förslag om förfarandet i artiklarna 27 och 30 för att godkänna undantagsåtgärder

3.1. Kommissionen anser att godkännandet av särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i sjätte momsdirektivet med hänvisning till de ovannämnda artiklarna 27 och 30 i alla berörda parterets intresse bör fattas inom ramen för ett rättsligt förfarande som syftar till att säkerställa öppenheten i besluten samt beslutens överensstämmelse med fördragets bestämmelser och gemenskapsrättens allmänna principer.

3.2. Kommissionen anser att det är nödvändigt att ändra de bestämmelser som gör det möjligt för rådet att fatta beslut genom tyst godkännande. I stället bör alla framställningar om undantag läggas fram som förslag från kommissionen och beslutas formellt av rådet.

3.3. Kommissionens förslag till ändring innebär mer specifikt att förfarandet inleds genom en ansökan från en medlemsstat till kommissionen. Ansökan skall innehålla alla nödvändiga uppgifter för bedömningen av ärendet. Om kommissionen erhållit alla nödvändiga uppgifter för behandlingen av ärendet skall den underrätta den ansökande medlemsstaten om detta. Om kommissionen däremot anser att den behöver ytterligare upplysningar skall den begära dessa från de berörda myndigheterna i den ansökande staten.

3.4. Därefter har kommissionen tre månader på sig från den dag då underrättelsen skickades till den ansökande medlemsstaten om att inga ytterligare uppgifter fordras, att lägga fram ett förslag till beslut inför rådet, eller ett meddelande om ansökan föranleder invändningar från kommissionens sida mot de särskilda undantagsåtgärder som medlemsstaten begär.

#### 4. Tillämpningsföreskrifter

4.1. Erfarenheterna av övergångsbestämmelserna för beskattning av transaktioner inom EU har visat att skillnaderna i de nationella bestämmelserna när det gäller skattetryck och administrativa procedurer skadar momssystemets neutralitet och hämmar företagens internationalisering och deras möjligheter att till fullo utnyttja inre marknaden. Det finns fortfarande stora skillnader mellan de enskilda medlemsstaterna när det gäller tolkningen och tillämpningen av det gemensamma momssystem som inrättades genom rådets sjätte direktiv.

4.2. För genomförandet av inre marknaden är det särskilt viktigt att man harmoniserar de nationella lagstiftningarna och, särskilt med avseende på mervärdesskatten, vidtar åtgärder för att säkerställa en enhetlig tillämpning när det gäller skatten inom EU. Sådana åtgärder togs det dock inte beslut om när det sjätte direktivet antogs.

4.3. För att främja en enhetlig tillämpning av direktivets bestämmelser och för att effektivisera samarbetet mellan medlemsstaterna och kommissionen inrättades mervärdesskattekommittén. Det är en rådgivande kommitté som skall utarbeta riktlinjer för tillämpningen av bestämmelserna i sjätte direktivet, särskilt när det gäller problem som har att göra med skillnaden mellan och klassificeringen av varor och tjänster eller fastställande av var och hur beskattningen skall ske.

4.4. Mervärdesskattekommittén har emellertid inte tilldelats rättsliga befogenheter att biträda kommissionen när den fattar bindande beslut. De riktlinjer som kommittén antagit har inte heller någon rättslig status. Medlemsstaterna är därför inte rättsligt bundna av dessa riktlinjer, och riktlinjerna kan inte heller åberopas inför domstol, varken inför en nationell domstol eller EG-domstolen.

4.5. I detta avseende har syftet med mervärdesskattekommittén inte uppnåtts, och följaktligen är inte förutsättningarna för en väl fungerande inre marknad och den önskade rättssäkerheten helt uppfyllda.

4.6. För att säkerställa en enhetlig tillämpning av det gemensamma mervärdesskattesystemet borde mervärdesskattekommitténs riktlinjer tillerkännas rättslig status.

#### 5. Kommissionens förslag om tillämpningsföreskrifter

5.1. Kommissionen anser att mervärdesskattekommittén bör göras om till en föreskrivande kommitté som biträder kommissionen när det gäller genomförandet av gällande bestämmelser. Kommissionen har tidigare framfört liknande tankar i sitt förslag från 1997 <sup>(1)</sup> om ändring av sjätte direktivet.

5.2. Kommissionen är dock medveten om att många medlemsstater anser att rådet bör ha exklusiv behörighet i alla frågor som rör mervärdesskatt.

5.3. Även om kommissionen anser att förslaget att reformera mervärdesskattekommittén i teorin är det mest lämpliga, inser den att en sådan reform för närvarande inte är möjlig att genomföra. Kommissionen anser dock att man på kort sikt bör införa ett övergångsförfarande genom vilket rådet kan anta tillämpningsföreskrifter i fråga om mervärdesskatt.

5.4. Kommissionen anser att det för närvarande är motiverat att förbehålla rådet vissa befogenheter. Att ta ut skatter, i synnerhet mervärdesskatt, är ett inslag i medlemsstaternas grundläggande ekonomiska och budgetmässiga strategier, och detta är kommissionen medveten om.

5.5. Kommissionen föreslår därför att besluten om de åtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av gällande bestämmelser skall fattas enhälligt av rådet, på förslag från kommissionen och i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i direktivets artiklar 27 och 30.

(1) KOM(97) 325 slutlig – 97/0186 (CNS).

5.6. Kommissionen fastställer de områden där insatser krävs med utgångspunkt i de frågor som medlemsstaterna eller kommissionen tagit upp i mervärdesskattekommittén. Kommissionen skall granska de riktlinjer som mervärdesskattekommittén enhälligt enats om när det gäller dessa frågor och bedöma om de kan omvandlas till bindande rättsakter. Även mervärdesskattekommittén deltar i granskningen, och den bör under alla omständigheter rådfrågas innan kommissionen lägger fram förslag inför rådet.

5.7. Om det av mervärdesskattekommitténs överläggningar framgår att det behövs bindande rättsakter så att tolkningen när det gäller det gemensamma mervärdesskattesystemet blir densamma i samtliga medlemsstater, skall kommissionen lägga fram ett förslag till beslut inför rådet.

## 6. Slutsatser

### 6.1. Förfarandet enligt artiklarna 27 och 30

6.1.1. EESK delar kommissionens åsikt att en väl fungerande inre marknad förutsätter ett väl fungerande gemensamt mervärdesskattesystem.

6.1.2. Därför anser EESK att förfarandena för att införa särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i sjätte direktivet bör innehålla krav på formella beslut från rådet samt präglas av särskild öppenhet så att de skattskyldiga kan ta del av innehållet i och motiven till besluten.

6.1.3. EESK delar kommissionens åsikt att de förfaranden som fastställs i direktivets artiklar 27 och 30 inte uppfyller de önskvärda kraven på öppenhet. Kommittén beklagar i synnerhet rådets möjligheter att fatta beslut genom tyst godkännande i frågor som det inte har behandlat, vilket innebär att de berörda parterna (skattskyldiga, medlemsstater osv.) inte har möjlighet att ta del av innehållet i eller motiveringen till beslutet om undantag.

6.1.4. Kommittén stöder kommissionens förslag att ändra de bestämmelser som gör det möjligt för rådet att fatta beslut genom tyst godkännande. I stället bör alla framställningar om undantag läggas fram som förslag från kommissionen och beslutas formellt av rådet.

6.1.5. EESK noterar för övrigt att rådet hittills har godkänt ett stort antal särskilda undantagsåtgärder<sup>(1)</sup>. Man kan förmoda att utvidgningen av unionen kommer att leda till nya framställningar om undantag.

6.1.6. Kommittén hoppas dock att kommissionen skall kunna rationalisera bland de många undantagssystem som för närvarande finns<sup>(2)</sup> och att arbetet med bedrägeribekämpning och förenkling i framtiden skall kunna bedrivas genom större administrativt samarbete<sup>(3)</sup>, ett område som för övrigt behandlas i kommissionens direktivförslag<sup>(4)</sup> om ömsesidigt bistånd i kampen mot bedrägeri och skatteflykt.

### 6.2. Tillämpningsföreskrifter

6.2.1. EESK instämmer i kommissionens åsikt att skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller administrativa förfaranden och bestämmelser skadar skattesystemets neutralitet och utgör ett stort hinder för fullbordandet av inre marknaden. Därför är en enhetlig tillämpning av bestämmelserna en central beståndsdel när det gäller att förbättra övergångsbestämmelserna.

6.2.2. EESK anser därför att det är av särskild betydelse att anta åtgärder som syftar till en enhetlig tillämpning inom gemenskapen av det gemensamma mervärdesskattesystemet.

6.2.3. Kommissionen anser att mervärdesskattekommittén skall göras om till en föreskrivande kommitté som biträder kommissionen när det gäller genomförandet av gällande bestämmelser. Detta skulle ligga i linje med förfarandena inom andra områden av gemenskapslagstiftningen. EESK har tidigare framfört dessa tankar i sitt yttrande om "Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt (Mervärdesskattekommittén)"<sup>(5)</sup>.

6.2.4. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är medveten om att många medlemsstater anser att rådet bör ha exklusiv beslutanderätt i alla frågor som rör mervärdesskatt, och stöder därför kommissionens försiktiga hållning som kommer till uttryck i förslaget att rådet skall anta tillämpningsföreskrifter i fråga om mervärdesskatt.

(1) Hittills har 147 särskilda undantagsåtgärder beviljats. Av dessa berör 2 Österrike, 15 Belgien, 8 Danmark, 2 Finland, 17 Frankrike, 20 Tyskland, 1 Grekland, 12 Irland, 11 Italien, 13 Luxemburg, 18 Nederländerna, 3 Portugal, 20 Storbritannien, 3 Spanien och 2 Sverige (källa: kommissionen).

(2) Detta behandlas i KOM(2000) 348 slutlig.

(3) Se EGT C 116, 20.4.2001, s. 59.

(4) KOM(2003) 446 slutlig/2 av den 31 juli 2003.

(5) EGT C 19, 21.1.1998, s. 56.

6.2.5. Icke desto mindre hoppas kommittén att kommissionen på medellång sikt ska kunna fullfölja tankarna i sitt meddelande till rådet och Europaparlamentet om en strategi för förbättring av mervärdesskattesystemets funktion inom ramen för den inre marknaden och åter kunna lägga fram förslaget från 1997 <sup>(1)</sup> om ändring av sjätte direktivet.

<sup>(1)</sup> KOM(97) 325 slutlig – 97/0186 (CNS).

Bryssel den 30 oktober 2003.

6.2.6. EESK hoppas likväl att man i samband med det pågående arbetet med den institutionella strukturen i Europeiska konventet överför genomförandebefogenheterna i fråga om EU-lagstiftningen till kommissionen och att kravet på enhällighet överges till förmån för beslut med kvalificerad majoritet när det gäller mervärdesskattefrågor (dock inte när det gäller fastställande av skattesatser så länge det saknas ett effektivt kompensationsystem).

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH

---