

Europeiska unionens officiella tidning

C 221

fyrtioåttonde årgången

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

8 september 2005

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Meddelanden

.....

II Förberedande rättsakter

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

414:e plenarsession den 9–10 februari 2005

2005/C 221/01	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "XXXIII:e rapporten om konkurrens- politiken – 2003" (SEK(2004) 658 slutlig)	1
2005/C 221/02	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter" (KOM(2004) 143 slutlig – 2004/0049 COD)	8
2005/C 221/03	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ersättning vid åsidosättande av avtalade kvalitetskrav för godstransport på järnväg" (KOM(2004) 144 slutlig – 2004/0050 COD)	13
2005/C 221/04	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Vitbok om tjänster av allmänt intresse" (KOM(2004) 374 slutlig)	17
2005/C 221/05	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Användning av geotermisk energi – jordvärme"	22



Pris: 30 EUR

(Fortsättning på nästa sida.)

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning (Fortsättning)	Sida
2005/C 221/06	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförande av installations- och driftsfaserna i det europeiska projektet för satellitbaserad radionavigation" (KOM(2004) 477 slutlig – 2004/0156 COD)	28
2005/C 221/07	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en infrastruktur för geografisk information i gemenskapen (INSPIRE)" (KOM(2004) 516 slutlig – 2004/0175 COD)	33
2005/C 221/08	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Hantering av översvämningsrisker – Förebyggande åtgärder, skyddsåtgärder och skadebegränsande åtgärder" (KOM(2004) 472 slutlig)	35
2005/C 221/09	Yttrande från europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "förslag till rådets förordning om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken" (KOM(2004) 489 slutlig – 2004/0164 CNS)	40
2005/C 221/10	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 2759/75, förordning (EEG) nr 2771/75, förordning (EEG) nr 2777/75, förordning (EG) nr 1254/1999, förordning (EG) nr 1255/1999 och förordning (EG) nr 2529/2001 i fråga om undantagsåtgärder till stöd för marknaden" (KOM(2004) 712 slutlig – 2004/0254 CNS)	44
2005/C 221/11	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Peking, 10 år senare: Framstegen på jämställdhetsrådet i Europa och utvecklingsländerna	46
2005/C 221/12	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Försvarsupphandlingar" (KOM(2004) 608 slutlig)	52
2005/C 221/13	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar" (KOM(2004) 139 slutlig – 2004/0047 COD)	56
2005/C 221/14	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighetsprövning av tågpersonal som är nödvändig för framförandet av lok och tåg på gemenskapens järnvägsnät" KOM(2004) 142 slutlig – 2004/0048 (COD)	64
2005/C 221/15	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om tillämpning av Allmänna preferenssystemet för perioden 1 januari 2006 till 31 december 2008" (KOM(2004) 699 slutlig – 2004/0242 (CNS)	71
2005/C 221/16	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande" (KOM(2004) 173 slutlig – 2004/0055 COD)	77
2005/C 221/17	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om skyddet av minderåriga, skyddet av den mänskliga värdigheten och rätten till genmäle med avseende på konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster" (KOM(2004) 341 slutlig – 2004/0117 COD)	87
2005/C 221/18	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Sysselsättningspolitik: EESK:s roll efter utvidgningen och inom ramen för Lissabonprocessen	94



2005/C 221/19	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Finansieringen av Natura 2000" (KOM(2004) 431 slutlig) 108
2005/C 221/20	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden (KOM(2004) 2 slutlig – 2004/0001 COD) 113
2005/C 221/21	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Clearing och avveckling i Europeiska unionen – förslag till åtgärder och strategier" (KOM(2004) 312 slutlig) 126
2005/C 221/22	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om att inrätta ett integrerat handlingsprogram inom livslångt lärande" (KOM(2004) 474 slutlig – 2004/0153 COD) 134
2005/C 221/23	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hur skall regioner med permanenta naturbetingade och strukturella handikapp integreras på ett bättre sätt?" 141
2005/C 221/24	Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Konsumentpolitiken efter EU:s utvidgning 153



II

(Förberedande rättsakter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

414:e PLENARSESSION DEN 9–10 FEBRUARI 2005

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "XXXIII:e rapporten om konkurrenspolitiken – 2003"

(SEK(2004) 658 slutlig)

(2005/C 221/01)

Den 4 juni 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "XXXIII:e rapporten om konkurrenspolitiken – 2003"

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 januari 2005. Föredragande var **Franco Chiriaco**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 75 röster för och 1 nedlagd röst:

1. Inledning

1.1 Syftet med 2003 års rapport om konkurrenspolitiken är att återspegla de viktiga förändringarna i kommissionens interna organisation och arbetsmetoder och att visa hur kommissionen bidrar till att samordna behovet av kontinuitet och behovet av nya grepp inom den ekonomiska styrningen i Europa.

1.2 EU:s konkurrenspolitik spelar en viktig roll för att nå de mål för konkurrenskraften som fastställts i Lissabonstrategin. Denna politik omfattar inte endast antitrust- och koncentrationsregler, utan även tillämpningen av en effektiv och strikt disciplin för statligt stöd.

1.3 För att möjliggöra en anslutning utan negativa återverkningar för de tio nya medlemsländerna har kommissionen utarbetat ett regelsystem på konkurrensområdet som är gemensamt för alla medlemsstater så att reglerna om statligt stöd tillämpas lika inom hela EU. Med detta vill man understryka att det är lika viktigt att ta itu med statliga ingripanden som snedvrider konkurrensen som att tillämpa konkurrensbestämmelser för företagen.

1.4 Under 2003 registrerades 815 nya fall av överträdelse mot konkurrenslagstiftningen. Dessutom inrättades en ny post: "Kontaktperson för konsumentfrågor". Posten inrättades för att

garantera att en ständig dialog förs med Europas konsumenter. Konsumenternas väl är konkurrenspolitikens huvuduppgift, men konsumenterna kommer inte till tals i tillräcklig utsträckning då enskilda ärenden behandlas eller policyfrågor diskuteras. Kontaktpersonen för konsumentfrågor har en roll som inte är begränsad till kontroll av koncentrationer, utan som även omfattar antitrustområdet – karteller och missbruk av dominerande ställning – liksom andra ärenden och policyfrågor på konkurrensområdet.

1.5 I oktober 2003 offentliggjorde kommissionen ett utkast till regler och riktlinjer för licensieringsavtal om tekniköverföring som EESK redan har avgivit ett yttrande om (!). Mot bakgrund av den utveckling som har ägt rum under de senaste åren när det gäller denna typ av avtal har förslaget som mål att förenkla gemenskapens undantagsbestämmelser och bredda tillämpningsområdet. De nya bestämmelserna har följande fördelar:

— Gruppundantagsförordningen kommer endast att ha en svart lista: allt som inte uttryckligen utesluts från gruppundantaget är nu undantaget.

— Det görs en klar skillnad mellan licensiering mellan konkurrenter och licensiering mellan icke-konkurrenter.

— Man har redan planerat att anta ett "moderniseringspaket".

(!) EUT C 80, 30.3.2004.

1.6 Kommissionen har för övrigt redan utnämnt en chefsekonom för konkurrensområdet, vars mandat inleddes den 1 september 2003, och samtidigt har man på ett positivt sätt stärkt förhjälpombudets roll. Chefsekonomerna för konkurrensområdet har tre huvuduppgifter:

- Rådgivning i ekonomiska och ekonometriska frågor vid tillämpningen av EU:s konkurrensregler. Detta kan även innefatta hjälp vid utvecklandet av allmänna policyinstrument.
- Allmän rådgivning redan på ett tidigt stadium i enskilda konkurrensärenden.
- Detaljerad rådgivning i de viktigaste konkurrensärendena som berör komplicerade ekonomiska frågor, särskilt sådana som kräver avancerade kvantitativa analyser.

1.7 Förhjälpombudet får större befogenheter och oberoende att säkerställa rätten till försvar i vissa konkurrensförfaranden. Förhjälpombudet är direkt knutet till kommissionsledamoten med ansvar för konkurrens och tar inte emot några instruktioner från GD Konkurrens. Ombudet kan alltid ingripa om det föreskrivna förfarandet står på spel. Han eller hon organiserar och genomför muntliga förhör objektivt och beslutar om tredje part skall höras. Dessutom kan nya handlingar endast läggas fram med tillstånd av förhjälpombudet. Förhjälpombudet har hela tiden kontakt med ansvarig kommissionsledamot.

2. Tillämpningen av reglerna om konkurrensbegränsande samverkan (antitrustbestämmelserna) – artiklarna 81 och 82 i fördraget

2.1 I oktober 2003 inledde kommissionen slutfasen i reformeringen av tillämpningen av antitrustreglerna (det så kallade moderniseringspaketet), som syftar till att underlätta konkurrensmyndigheternas myndighetsutövande och att skapa de mekanismer för samarbete med nationella konkurrensmyndigheter och nationella domstolar som föreskrivs i förordning 1/2003.

2.2 I synnerhet innehåller moderniseringspaketet en ny tillämpningsförfordning som behandlar formerna för att höra de berörda parterna samt en rad andra förfarandefrågor, t.ex. tillgång till handlingarna och behandling av sekretessbelagda uppgifter. De sex utkasterna till tillkännagivanden behandlar bl.a. formerna för samarbetet inom det europeiska konkurrensnätverket och mellan kommissionen och de nationella domstolarna, effekterna på handeln mellan medlemsstaterna, behandlingen av klagomål och de riktlinjer som kommissionen tänker utfärda för att hjälpa företagen att bedöma nya eller lösta

frågor. Hela detta moderniseringspaket behandlas i EESK:s yttrande om "Kommissionens förordning om kommissionens förfaranden enligt artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget samt utkasterna till kommissionens tillkännagivanden" (1).

2.3 Under 2003 har kommissionen utfärdat fem beslut riktade mot olagliga horisontella avtal: Det har gällt franskt nötkött, sorbater, elektriska och mekaniska kol- och grafitprodukter, organiska peroxider och industrirör av koppars. De böter som utdömdes uppgick till 400 miljoner euro, en summa som borde säkerställa en avskräckande verkan. I undersökningarna ingår inspektioner på företaget. Fullständig immunitet mot böter ges till det företag som först träder fram och som tillhandahåller tillräckliga bevis för att föranleda en undersökning. Däremot föreskrivs endast ett godkännande från kommissionen när avtalen mellan företagen inte begränsar konkurrensen på de berörda marknaderna och konsumenterna gynnas av samarbetet. Under 2003 uttalade sig också kommissionen om tre fall av överträdelser mot artikel 82, nämligen om

- de avgifter som Deutsche Telekom AG tog ut av konkurrerande företag för tillgången till den lokala infrastrukturen i det egna telekommunikationsnätet,
- Wanadoos prisstrategi för sina ADSL-tjänster,
- Ferrovie dello Stato S.p.A (FS), för missbruk av företagets dominerande ställning i fråga om tillgången till järnvägsinfrastrukturen för dragning och passagerartrafik.

3. Konkurrensutvecklingen i olika sektorer

3.1 Under 2003 gjordes stora framsteg (som dock kunde ha varit ännu större) i avregleringen av energisektorn (el och gas), och i juni antogs ett lagstiftningspaket som innebär att alla användare av el och gas i Europa fritt kan välja leverantör senast den 1 juli 2007. Genom dessa bestämmelser har man försökt balansera behovet av incitament till ny infrastruktur mot skapandet av en gemensam marknad.

3.2 Bland konsumenterna och företagen i olika EU-länder finns emellertid fortfarande en viss otillfredsställelse med prisnivån, som upplevs vara alltför hög, och tjänsternas effektivitet. Arbetsmarknadsparterna och konsumentorganisationerna, särskilt i de nya medlemsstaterna, framhåller i synnerhet kravet på att oberoendet för de nationella konkurrensmyndigheterna och för tillsynsmyndigheterna för offentliga tjänster skall respekteras i full omfattning.

(1) EUT C 80, 30.3.2004.

3.2.1 När en adekvat och fullständig konkurrenslagstiftning väl har införts händer det ibland, särskilt i de nya medlemsstaterna, att myndigheterna för kontroll och reglering stöter på motstånd när de vill fullgöra sina uppdrag på ett självständigt sätt. Lagstiftningen på detta område har därför ibland inte kunnat försvara vare sig konsumenternas eller marknadernas intressen. Kommittén förordar ett mer funktionellt förhållande mellan konkurrenspolitiken och konsumentskyddspolitiken. En bättre organiserad och aktivare konsumentrörelse kommer också att kunna bidra till beslutsfattandet och tillhandahålla information om marknader och snedvridning av konkurrensen.

3.3 I fråga om posttjänster är det nya postdirektivet, som antogs 2002, ett led i fullbordandet av en inre marknad, framför allt genom en gradvis minskning av det monopoliserade området och genom avreglering av utgående gränsöverskridande post. Kommissionen skall för övrigt på grundval av en överenskommelse inom Europeiska rådet under 2006 genomföra en studie som underlag för en bedömning av konsekvenserna av de samhällsomfattande tjänsterna i de olika medlemsstaterna. På grundval av resultatet av denna studie antar sedan kommissionen ett förslag om ett fullständigt öppnande av marknaden för posttjänster från och med 2009 eller motsvarande åtgärd för att garantera de samhällsomfattande tjänsterna.

3.4 När det gäller elektronisk kommunikation löpte tidsfristen för att införliva den nya lagstiftningen om elektronisk kommunikation ut i juli 2004. I sin rapport i frågan har kommissionen i synnerhet framhållit följande principer: marknaderna bör analyseras mot bakgrund av principerna för konkurrens; bindande krav kan endast ställas på företag som har en dominerande marknadsställning; alla elektroniska kommunikationstjänster och kommunikationsnät behandlas på samma sätt ("teknisk neutralitet"). Utvecklingen av elektronisk kommunikation och den allmänna tillgången till sådan räcker inte för att säkerställa en återhämtning i den ekonomiska tillväxten. För en sådan återhämtning krävs ökad kunskap och kompetens hos alla dem som skall utnyttja informations- och kommunikationstekniken.

3.5 För lufttrafiksektorn beslutade kommissionen 2003 att inleda en omfattande branschdialog med berörda parter inom luftfartsnäringen, oberoende av enskilda ärenden. Syftet är att utarbeta en öppen policyvägledning för konkurrensfrågor i samband med allianser och koncentrationer mellan flygbolag.

3.5.1 Framsteg har gjorts när det gäller att fastställa och genomföra gemensamma riktlinjer för tillämpningen av anti-trustreglerna i järnvägssektorn, i fråga om både godstransporter och persontrafik.

3.5.2 Branschdialogen har också utvecklats inom sektorerna för sjöfart, återförsäljning av bilar samt försäkringar, i syfte att se över eller anta lämpliga bestämmelser om gruppundantag.

3.5.3 Denna dialog bör också ta hänsyn till jämförbarheten i beskattningsformerna.

3.6 *Media:* Kommissionen anser att mångfalden i media är av grundläggande betydelse för utvecklingen av både Europeiska unionen och medlemsstaternas kulturella identitet, men att kontrollen av koncentrationer i mediebranschen i huvudsak skall utövas av medlemsstaterna. I mediebranschen tillämpas konkurrenspolitiska instrument endast på den underliggande marknaden och de ekonomiska effekterna av medieföretagens agerande och på kontroll av statligt stöd. Dessa instrument kan inte ersätta nationella kontroller av koncentrationer i mediebranschen eller åtgärder för att säkra mångfald inom media. Konkurrensreglerna tillämpas endast för att lösa problem till följd av att en dominerande ställning skapas eller förstärks på en viss marknad och för att kontrollera att konkurrenter inte utestängs från denna marknad.

3.6.1 Vi kan konstatera att kommissionens hållning här visserligen är formellt korrekt men att man inte har kunnat hindra eller upphäva dominerande marknadspositioner och därmed sammanhängande konkurrenshämmande metoder, framför allt i vissa länder. De berörda marknaderna är olika, och bland dem har TV-reklammarknaden en allt större betydelse när det gäller att bevara mångfalden, och den har hittills inte utretts på ett tillfredsställande sätt.

3.6.2 Kontrollerna har för övrigt förbisett de metoder som används av vissa företagskoncerner inom mediaområdet för att stärka den dominerande ställningen, framför allt defensiva åtgärder som syftar till att avvärja fientliga övertaganden genom skuldsättning av målbolaget eller genom införande av aktier med olika röststyrka som gör det lättare för aktieägare med minoritetsinnehav att kontrollera företaget.

3.6.3 Kommissionen bör således vara mycket vaksam i fråga om tillämpningen av normer och konkurrensmetoder.

3.7 *Fria yrken:* Kommissionen har offentliggjort en studie genomförd av Institut für Höhere Studien (IHS) i Wien. Studien visade att regleringen av de tjänster som erbjuds av de fria yrkena skiljer sig mycket mellan medlemsstaterna och även mellan olika yrken. I studien drogs slutsatsen att det fanns möjligheter att skapa ökat totalt välbefinnande i de länder där regleringen var mindre och friheten i yrkesutövningen var större.

3.7.1 Vid den konferens om regleringen av fria yrken som hölls i oktober 2003 i Bryssel samlades 260 företrädare för de berörda aktörerna för att diskutera regleringens och bestämmelsernas effekter på marknadsstrukturen och konsumentskyddet.

3.7.2 Vid samma tillfälle tillkännagav kommissionsledamot Mario Monti att han hade för avsikt att i början av 2004 offentliggöra en kommissionsrapport om konkurrensen i de fria yrkena. Denna rapport, som innehåller mycket viktiga riktlinjer och vägledande anvisningar, offentliggjordes den 9 februari 2004.

4. Reform av koncentrationskontrollen

4.1 Den 27 november 2003 uppnådde rådet politisk enighet om en omarbetad koncentrationsförordning, som i huvudsak införlivar de reformer som kommissionen föreslog i december 2002. Ändringarna innehåller andra åtgärder än lagstiftning, i syfte att effektivisera beslutsprocessen, förstärka den ekonomiska analysen och på ett effektivare sätt respektera företagets rätt till försvar. Bland annat har man utnämnt en chefsekonom för konkurrensområdet och inrättat en panel för att säkerställa helt oberoende slutsatser. EESK:s bedömning av företagsfusioner återfinns i kommitténs yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gränsöverskridande fusioner av aktiebolag och andra bolag med begränsat ansvar" (¹).

4.2 Syftet med kommissionen reformförslag var att se till att substansstestet (dominanstestet) i koncentrationsförordningen faktiskt skulle täcka alla konkurrensbegränsande koncentrationer och samtidigt garantera fortsatt rättssäkerhet. Substansstestet jämfördes med testet "märkbar begränsning av konkurrens", och slutligen enades man om följande nya lydelse för kriteriet: "En koncentration som påtagligt skulle hämma den effektiva konkurrensen inom den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av den, i synnerhet till följd av att en dominerande ställning skapas eller förstärks, skall förklaras oförenlig med den gemensamma marknaden".

4.2.1 De nya bestämmelsernas formulering "i synnerhet till följd av att en dominerande ställning skapas eller förstärks" öppnar för en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet för förbudet som inte är strikt kopplat till dominanskravet. Denna bestämmelse bör dock tolkas och tillämpas med beaktande av rådets och kommissionens gemensamma uttalande om artikel 2, där man hänvisar till skäl 25 i förordningen (²), enligt vilket begreppet "påtagligt hinder för effektiv konkurrens" bör "tolkas

så att det, utöver begreppet 'dominerande ställning', endast sträcker sig till en koncentrations konkurrenshämmande effekter till följd av ett icke-samordnat beteende hos företag som inte skulle få någon dominerande ställning på den berörda marknaden". Därav följer att tillämpningsområdet även fortsättningsvis kommer att definieras i förhållande till dominansbegreppet.

4.3 Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer – sammanslagningar av faktiskt eller potentiellt konkurrerande företag. Sådana koncentrationer är endast olagliga om de förstärker företags marknadsinflytande på ett sätt som sannolikt får negativa konsekvenser för konsumenterna, särskilt i form av högre priser, produkter av sämre kvalitet eller minskad valfrihet. Detta gäller oavsett om de konkurrenshämmande effekterna följer av att en enda dominerande marknadsaktör skapas eller stärks eller av en oligopolsituation. Effekterna av en koncentration skall dessutom bedömas i reaktion till vad som annars skulle ha hänt på marknaden. Det innebär, t.ex. att ett uppköp av ett konkurshotat företag inte skulle motivera något ingripande från kommissionen.

4.4 Nya riktlinjer för bästa praxis: Som en del av reformpaketet 2002 genomfördes ett offentligt samråd som avslutades i februari 2003. Syftet var att ge berörda parter vägledning om det dagliga arbetet i EU:s förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer.

5. Internationellt samarbete

5.1 Kommissionen har aktivt deltagit i det internationella konkurrensnätverkets (ICN) arbetsgrupp om kontroll av företagskoncentrationer som omfattar flera jurisdiktioner. Arbetsgruppen har bedrivit sin verksamhet i tre olika undergrupper:

- Anmälningar och förfaranden.
- Utredningstekniker.
- Analysramar.

5.1.1 Kommissionen deltar i alla tre undergrupperna. Det grundläggande målet är att främja ömsesidig förståelse mellan olika jurisdiktioner för att effektivisera koncentrationskontrollen.

5.1.2 ICN inrättades som ett virtuellt nätverk av olika konkurrensmyndigheter för att underlätta internationellt samarbete och utarbeta förslag för att sänka tillsynskostnaderna och harmonisera förfarandena och innehållet i regelverken.

(¹) EUT C 117, 30.4.2004.

(²) Rådets förordning 139/2004 av den 20 januari 2004.

5.1.3 Vid ICN:s andra konferens, som hölls i Merida, Mexiko, i juni 2003, framhölls särskilt behovet av att i konkurrensfrågor använda ett tydligt och lättillgängligt språk. Man underströk också den strategiska betydelse som främjandet av konkurrensen i de reglerade sektorerna har för att sänka tillsynskostnaderna och övervinna hinder för förståelsen mellan olika jurisdiktioner i frågan om koncentrationspolitiken.

6. Statligt stöd

6.1 Kontrollen av statligt stöd inriktar sig på de konkurrens-effekter som uppstår när medlemsstaterna beviljar stöd till företag. Målet är att se till att statliga ingripanden inte inverkar negativt på den inre marknadens funktion, liksom att främja konkurrens och konkurrenskraftiga marknader samt strukturella reformer. Man försöker särskilt se till att bevisligen gynnsamma effekter från avregleringen inte undergrävs av statliga stödåtgärder. *Europeiska rådet i Stockholm*: Medlemsstaterna måste generellt minska stödnivåerna samtidigt som stödet omdirigeras mot övergripande mål av gemenskapsintresse, till exempel en förstärkning av den ekonomiska och sociala sammanhållningen, sysselsättning, miljöskydd, främjande av forskning och utveckling av små och medelstora företag. Kommissionen har fastslagit att återkrav av stöd som olagligen beviljats av medlemsstaterna skall vara en prioritet.

6.1.1 I detta sammanhang finns det skäl att beklaga den bristande öppenheten i en rad medlemsstater gentemot anbudsgivare från andra medlemsstater när det gäller offentlig upphandling. Inom EU har den offentliga upphandlingen en årlig omsättning på mer än 1 500 miljarder euro, och den praxis som finns i några medlemsstater att gynna de inhemska företagen hämmar konkurrensen och ökar beskattningen av konsumenterna.

6.2 Stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter. Enligt de riktlinjer som löpte ut i oktober 2004 kunde stödet anses vara legitimt endast om det uppfyller stränga villkor. Dessa riktlinjer har setts över, och översynen har särskilt inriktats på följande:

- Att se till att undsättningsstöd begränsas till återbetalningsbart, tillfälligt och kortsiktigt finansiellt stöd som bara beviljas så länge det är nödvändigt för att genomföra en genomgripande omstruktureringssplan.
- Att koncentrera kontrollen av statligt stöd till stora företag som handlar inom hela EU.
- Att, särskilt för stora företag, förstärka principen att mottagaren av statligt stöd skall finansiera en stor del av omstruktureringskostnaderna utan något statligt stöd.

— Att principen om att stöd endast får beviljas en gång skall tillämpas.

6.3 *Sektorsövergripande rambestämmelser för stora investeringsprojekt*: Strikta regler för sektorer med strukturproblem. En förteckning över sådana sektorer skulle ha upprättats i slutet av 2003. På grund av de praktiska och tekniska svårigheterna med att sammanställa den har kommissionen beslutat att skjuta antagandet av förteckningen på framtiden. De befintliga övergångsreglerna för stora investeringsprojekt inom "känsliga" sektorer förlängs t.o.m. december 2006.

6.4 Stöd till forskning och utveckling i små och medelstora företag kan bidra till ekonomisk tillväxt, stärkt konkurrenskraft och ökad sysselsättning. För de små och medelstora företagen är stöden särskilt viktiga.

6.5 *Miljöstöd, FoU-stöd, utbildningsstöd och skattestöd*: I fråga om skattestöd granskades särskilt alternativa beskattningsmetoder, såsom kostnadsplusmetoden (den beskattningsbara inkomsten bestäms schablonmässigt och motsvarar en procentandel av summan av utgifter och driftskostnader). När det gäller sektorsstöd (jfr särskilt tillämpningen av tillfälliga skyddsordningar) behandlades följande sektorer: stålindustrin, telekommunikationer, kol, järnvägstransporter, kombinerade transporter, vägtransporter, lufttransporter och sjötransporter.

6.6 *Jordbruk*: Den 23 december antog kommissionen en ny förordning som innebär undantag för vissa typer av statligt stöd som medlemsstaterna inte längre behöver förhandsanmäla till kommissionen för godkännande. Den nya förordningen, som träder i kraft i slutet av 2006, gäller statligt stöd som beviljats små och medelstora företag inom jordbrukssektorn. Mot bakgrund av definitionen av små och medelstora företag (högst 250 anställda, 40 miljoner euro i omsättning eller 27 miljoner euro som tillgångar i balansräkningen) uppfyller nästan alla rörelser och företag inom jordbrukssektorn dessa krav. Kommissionen inför också en ny *norm för öppenhet och insyn*: en sammanställning över allt statligt stöd som beviljats av medlemsstaterna skall publiceras på Internet senast fem dagar innan utbetalningen av stöden påbörjas, för att säkerställa att alla berörda parter har tillgång till informationen.

7. Allmänna kommentarer

7.1 Efter att ha sammanfattat och delvis kommenterat kommissionens XXXIII:e rapport om konkurrenspolitiken (2003) finns det nu skäl att formulera några bedömningar av rapporten som helhet och vissa av de viktigaste aspekterna samt av framtidsutsikterna.

7.2 Förhållandet mellan konkurrenspolitiken och politiken för ekonomisk utveckling

7.2.1 EU:s konkurrenspolitik har blivit mer effektiv och öppen för ett positivt förhållande mellan företagen och konsumenterna tack vare införandet av nya tillämpningsförfaranden för antitrustbestämmelserna, översynen av koncentrationsförordningen och förändringar i kommissionens interna organisationsstruktur.

7.2.2 Tack vare konkurrenspolitiken har EU gjort avsevärda framsteg när det gäller avreglering, och återfört hela ekonomiska sektorer till marknadens funktion och dynamik samtidigt som man har arbetat konkret med inrättandet av en europeisk inre marknad. Konkurrenspolitiken är således central, och dess oberoende måste alltid bevaras.

7.2.3 Konkurrenspolitiken kan emellertid inte själv tillfredställa det för närvarande i hela EU djupt kända behovet av en ordentlig tillväxtåterhämtning och en långsiktig ekonomisk politik grundad på innovation och social dialog. De strukturella förändringar som har ägt rum inom produktion och handel i hela världen, med början i de förändringar som orsakats av ny teknik, ställer krav på kommissionen att initiera och samordna andra instrument inom ramen för den ekonomiska politiken för att kunna säkerställa och ge ny kraft åt den europeiska ekonomins konkurrenskraft och för att kunna stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, öka sysselsättningen och miljöskyddet samt främja omfattande och krävande forsknings- och utvecklingsprogram. Kommissionens ståndpunkt i meddelandet "Att stödja strukturomvandlingarna: En industripolitik för ett utvidgat EU" och EESK:s yttrande i ärendet ⁽¹⁾ ligger i linje med detta. Lissabondagordningen stakar ut den väg som måste följas. Genomförandet av den måste emellertid möjliggöras och påskyndas, såväl generellt som sektorsvis.

7.2.3.1 På sektorsnivå framhåller EESK behovet av att föra fram det nya helt integrerade arbetssätt som rådet (konkurrensfrågor) fastställde i november 2003 för att stärka den industriella konkurrenskraften och inom alla sektorer uppmuntra forskning, utveckling och innovation. Kommittén bekräftar därmed de ståndpunkter som framfördes i yttrandet av den 30 juni 2004 om "LeaderSHIP 2015 – Framtiden för varvs- och reparationsvarvsindustrin inom EU – Konkurrenskraft genom spetskompetens" ⁽²⁾.

7.3 Statsstöd till tjänster av allmänt intresse

7.3.1 Den reformprocess som syftar till att rationalisera och förenkla förfarandena för kontroll av statligt stöd har gjort stora framsteg i den riktning som utstakades av Europeiska rådet i Stockholm när det gäller att minska stödnivåerna samtidigt som stödet omdirigeras mot övergripande mål av gemenskap-

sintresse, inbegripet sammanhållningsmålen. I denna riktning går också olika åtgärder som kommissionen har vidtagit, t.ex. en viss utvidgning av tillämpningsområdet för FoU-stödet, riktlinjerna för licensieringsavtal om tekniköverföring, för omstruktureringstöd till företag i svårigheter, för utbildningsstöd och för miljöskydd, samt de sektorsövergripande rambestämmelserna för stora investeringsprojekt.

7.3.2 I sin Altmark-dom från juli 2003 slog domstolen fast att statligt stöd i form av ekonomisk ersättning som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att sköta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse skall undantas, på vissa villkor. Det återstår dock vissa problem, framför allt när det gäller avvägningen mellan statsstöd och tjänster i allmänhetens intresse. De villkor som domstolen fastställt ställer krav på en förbättring av rätts-säkerheten, framför allt när det gäller kostnadsberäkningen, ett fastställande av hur tjänsterna skall finansieras ⁽¹⁾ och på en bättre beskrivning av kraven på de offentliga tjänster för vilka ersättning kan ges. I grönboken om tjänster av allmänt intresse från maj 2003 erkänns för övrigt behovet av att bedöma om de principer som reglerar tjänsterna av allmänt intresse så småningom behöver konsolideras i en övergripande gemenskapsram, liksom behovet av att fastställa en optimal reglering av sådana tjänster samt åtgärder för att öka rätts-säkerheten för alla aktörer.

7.3.3 Kraven på de allmänna tjänsterna kommer, om de inte definieras och finansieras på ett korrekt sätt, att leda till att de företag som lyder under dessa krav drabbas av ökande förluster om konkurrenter dyker upp på de mest lönsamma verksamhetsområdena.

7.3.4 EESK framhåller följaktligen, och i linje med kommitténs yttrande ⁽²⁾ om kommissionens grönbok, behovet av en tydlig lagstiftning om tjänster i allmänhetens intresse i syfte att säkerställa effektiv och rättvis tillgång till tjänster av hög kvalitet som motsvarar användarnas krav. Dessutom rekommenderar kommittén att man, i synnerhet i samband med de sociala tjänsternas funktion och omorganiseringen av dem, främjar en så bred dialog som möjligt med arbetsmarknadsparterna och de icke-statliga organisationerna.

7.4 Fria yrken

7.4.1 Kommissionens grundliga analysarbete om regleringsläget för de fria yrkena i medlemsstaterna har varit till stor nytta eftersom det har gjort det möjligt att med stor effektivitet motivera behovet av att, om än med viss försiktighet, se över de restriktiva bestämmelserna på detta område och att göra de stora befintliga kulturella och kunskapsmässiga resurserna inom sektorn mer produktiva och konkurrenskraftiga. Detta innebär naturligtvis en stor fördel såväl för yrkesmässigt verkssamma som för företag och konsumenter.

⁽¹⁾ EUT C 157, 28.6.2005.

⁽²⁾ EUT C 302, 7.12.2004.

⁽³⁾ EUT C 80, 30.3.2004.

7.4.2 Det anses nu allmänt att även utbudet av professionella tjänster bör respektera konkurrensbestämmelserna, vilket också är den princip som flera gånger bekräftats av EG-domstolen. Det är visserligen helt korrekt att det ekonomiska kriteriet inte kan utgöra den enda parameter enligt vilken man bedömer det fria yrkenas tjänster, eftersom det inte rör sig om en enkel och repetitiv teknisk tillämpning, utan tjänster som kräver vissa kunskaper i förhållande till problemet, men det är också sant att tillhandahållandet av dessa tjänster utgör en ekonomisk verksamhet som kan producera större välfärd och ge ett viktigt bidrag till Lissabondagordningen om de utvecklas med respekt för konkurrensbestämmelserna.

7.4.2.1 Innehållet i kommissionsrapporten om "konkurrens inom sektorn för professionella tjänster" ⁽¹⁾ är betydelsefullt i detta avseende. I rapporten understryker kommissionen å ena sidan den viktiga roll som de fria yrkena kan spela för att förbättra Europas ekonomiska konkurrenskraft, eftersom deras tjänster är av central betydelse för företag och familjer. Å andra sidan framläggs argument, grundade på empirisk forskning, om de negativa effekter som alltför många eller föråldrade restriktiva bestämmelser kan medföra för konsumenterna, exempelvis i fråga om prisreglering, reklam, tillgänglighet och exklusiva rättigheter samt företagsstruktur.

7.4.3 Det är således nödvändigt att genomföra och påskynda reformprocessen. EESK uppmanar i detta syfte kommissionen att respektera de tidigare gjorda åtagandet om att under 2005 offentliggöra en ny rapport om framstegen när det gäller att avskaffa restriktiva och omotiverade bestämmelser. Kommittén påminner för övrigt om att kommissionen i detta sammanhang också har åtagit sig att närmare granska de befintliga kopplingarna mellan regleringsnivån, de ekonomiska resultaten (pris och kvalitet) och konsumenternas tillfredsställelse.

7.4.4 Samtidigt vill kommittén framhäva betydelsen av EG-domstolens dom av den 9 oktober 2003 i målet *Consortio Industrie Fiammiferi*, som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att upphäva tillämpningen av en nationell lag som tvingar företag att agera i strid mot artikel 81 i EG-fördraget.

7.4.5 Slutligen finns det skäl att främja ett större och mer medvetet deltagande från de berörda aktörerna i reformprocessen.

7.5 Informationsmångfald och konkurrensregler

7.5.1 I sin XXXIII:e rapport om konkurrenspolitiken framhåller kommissionen att det är ett grundläggande mål i allmän-

hetens intresse för Europeiska unionen att upprätthålla och utveckla mångfalden i media och friheten att tillhandahålla och få information som avgörande värden för den demokratiska processen, men att kontrollen av koncentrationer i mediebranschen i huvudsak skall utövas av medlemsstaterna. Enligt kommissionen skall konkurrensreglerna tillämpas inom medie-sektorn endast för att lösa problem till följd av att en dominerande ställning skapas eller förstärks på en viss marknad och för att kontrollera att konkurrenter inte utestängs från denna marknad. EESK menar att denna distinktion mellan EU:s och medlemsstaternas uppgifter dels är mycket vag, dels inte täcker följande viktiga problem:

- Det finns skäl att påminna om att det i de olika medlemsstaterna finns olika regleringar och tillvägagångssätt som kräver en harmonisering. Kommissionen inledde åtgärder i denna riktning 1989, och arbetade vidare 1997 med direktivet "Television utan gränser", som innehöll både målsättningar om ekonomisk effektivitet och respekt för den kulturella mångfalden, skydd av minoriteter, rätten till genmäle osv.
- Dessutom bör man inom medieområdet skilja mellan allmänna antitrustbestämmelser och specifik lagstiftning för skydd av mångfalden i informationsförmedlingen. Att konkurrensreglerna tillämpas är en grundläggande förutsättning, men det får inte leda till minskad mångfald. Till skillnad från ett konkurrenssystem där varje företags marknadskraft står i relation till initiativ och verksamhet inom konkurrerande företag, kräver främjandet och skyddet av mångfalden ett uttryckligt erkännande av medborgarnas rätt att effektivt utnyttja fria informationskällor och alternativ och potentiellt avvikande information, en rätt som skall skyddas på alla nivåer.
- Slutligen gör den successiva konvergensen i fråga om telekommunikationer, IT, radio och television samt förlagsverksamhet det svårt att fastställa vilka strukturella förändringar som äger rum på de olika marknaderna. Om man inte förstår denna process riskerar man samtidigt minskad effektivitet i konkurrensbestämmelserna och en försvagning av mångfaldsprincipen.

7.5.2 Den nya konstitutionen utvidgar avsevärt kommissionens mandat. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är övertygad om att kommissionen kommer att kunna verka med större kraft inom denna nya ram för att försvara och utveckla frihet och mångfald i tillhandahållandet av information.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ KOM(2004) 83 slutlig, 9.2.2004.

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter"

(KOM(2004) 143 slutlig – 2004/0049 COD)

(2005/C 221/02)

Den 28 april 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 januari 2005. Föredragande var **Eduardo Chagas**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 119 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Det föreliggande förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter (nedan kallat "Direktivet om passagerartrafik") ingår i det s.k. **tredje järnvägspaketet**, som kommissionen antog den 3 mars 2004. De andra delarna är följande:

- Direktiv om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar (KOM(2004) 139 slutlig),
- Förslag till direktiv om certifiering av tågpersonal (KOM(2004) 142 slutlig),
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ersättning vid åsidosättande av avtalade kvalitetskrav för godstransport på järnväg (KOM(2004) 144 slutlig),

och

- Meddelande från kommissionen – En fortsatt integrering av det europeiska järnvägssystemet (KOM(2004) 140 slutlig),
- Kommissionens arbetsdokument om att gradvis öppna marknaden för internationell persontrafik på järnväg (SEK(2004) 236).

1.2 Det **första järnvägspaketet** (även kallat "infrastrukturpaketet") trädde i kraft den 15 mars 2001 och skulle vara införlivat i nationell lagstiftning senast den 15 mars 2003. Det innehåller följande delar:

- Ändring av direktiv 91/440/EEG: Det gäller bl.a. fritt marknadstillträde för internationell godstransporttrafik på det transeuropeiska järnvägsnätet för godstransporter från den 15 mars 2003 och total liberalisering av internationella godstransporter på järnväg efter den 15 mars 2008 ⁽¹⁾.
- Utvidgning av tillämpningsområdet för ett europeiskt tillstånd för järnvägsföretag (ändring av direktiv 95/18/EG) ⁽²⁾.
- Harmonisering av bestämmelserna för tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (ersätter direktiv 95/19/EG) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 väckte kommissionen talan i EG-domstolen mot nio medlemsstater som inte anmält införlivandet av det första järnvägspaketet i nationell lagstiftning. I maj 2004 hade fem länder fortfarande inte lämnat en anmälan och två medlemsstater hade bara delvis införlivat bestämmelserna i den nationella lagstiftningen.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 1; EESK:s yttrande i EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 26; EESK:s yttrande i EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 29; EESK:s yttrande i EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

1.4 Det **andra järnvägspaketet** offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning den 30 april 2004 och skall vara införlivat i nationell lagstiftning senast den 30 april 2006. Det innehåller följande delar:

- Ändring av direktiv 91/440/EEG: Tidigareläggning av fritt marknadsstillträde för internationell godstransport på järnväg till den 1 januari 2006 och liberalisering av inrikes godstransport på järnväg, inklusive cabotage, från och med den 1 januari 2007⁽¹⁾.
- Direktiv om säkerhet på gemenskapens järnvägar⁽²⁾.
- Förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå⁽³⁾.
- Ändring av direktiven om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg (direktiv 96/48/EG) och hos järnvägssystemet för konventionella tåg (direktiv 2001/16/EG)⁽⁴⁾.

1.5 Med de första och andra järnvägspaketerna skapades den rättsliga grunden för en inre marknad för godstransport på järnväg. Åtgärderna omfattar marknadsstillträde, tillståndsgivning och utfärdande av säkerhetsintyg för järnvägsföretag, tillträde till infrastruktur och beräkning av tillträdesavgifter, införande av ramlagar för järnvägssäkerhet samt regler för järnvägssystemets tekniska driftskompatibilitet.

1.6 Detta rättsliga ramverk, som infördes genom det första och andra järnvägspaketet, kräver – vilket EESK påpekade i sitt yttrande om det andra paketet⁽⁵⁾ – att man fullständigt omstrukturerar hela sektorn och inför nya myndigheter och befogenheter.

1.7 I föreliggande förslag föreslår kommissionen lagstiftning för att internationella tågresenärer skall få samma skydd som flygresenärer, som har ett bättre skydd vid överbokningar och förseningar.

2. Kommissionens förslag

2.1 Ansvarighet och ersättning

2.1.1 Förslaget till förordning reglerar järnvägsföretagens ansvarighet för resenärer som dödas eller skadas och i de fall resgods förstörs eller förloras.

⁽¹⁾ Direktiv 2004/51/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 164; EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽²⁾ Direktiv 2004/49/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 44; EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽³⁾ Direktiv 2004/881/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 1; EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/50/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 114; EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽⁵⁾ EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

2.1.2 Minimiersättning fastställs för förseningar (bilaga III), och den påverkar inte resenärens rätt till transport.

Bilaga III

Typ av resa	Restid	50% ersättning vid	100 % ersättning vid
Internationella resor som helt eller delvis sker med höghastighetståg	Upp till 2 timmar	30–60 minuters försening	Mer än 60 minuters försening
	Över 2 timmar	60–120 minuters försening	Mer än 120 minuters försening
Internationella resor som inte sker med höghastighetståg	Upp till 4 timmar	60–120 minuters försening	Mer än 120 minuters försening
	Över 4 timmar	120–240 minuters försening	Mer än 240 minuters försening

2.1.3 I utkastet till förordning regleras ingående rättigheterna för resenärer som missar sin anslutning eller drabbas av inställda avgångar samt hanteringen av kunder vid förseningar eller missade anslutningar.

2.2 Tillgång till information och biljettförsäljning

2.2.1 I bilaga I anges den minimiinformation som järnvägsföretagen skall lämna till resenärerna före, under och efter resan. I bilaga II anges den minimiinformation som skall finnas på biljetten.

2.2.2 Järnvägsföretagen skall erbjuda biljetter och/eller samordnade biljetter mellan större järnvägsstationer och omkringliggande områden. Flera järnvägsföretag måste därför samarbeta och sluta avtal om försäljning av samordnade biljetter. Dessa biljetter skall säljas via biljettkontor, biljettautomater, telefon eller Internet. Om biljettkontoret är stängt eller biljettautomaten ur funktion måste biljetter för internationella resor kunna köpas ombord på tåget. Systemleverantörer skall erbjuda alla järnvägsföretag tillgång till information och biljettförsäljning.

2.2.3 Järnvägsföretag skall informera allmänheten om eventuella planer på att upphöra med internationell trafik.

2.3 Personer med funktionshinder

2.3.1 I förordningsförslaget regleras assistans till funktionshindrade personer på stationer och tåg samt vid påstigning, avstigning och tågbyte. Behovet av assistans skall meddelas 24 timmar i förväg.

2.4 Kvalitetsnormer och klagomål

2.4.1 Järnvägsföretag skall fastställa kvalitetsnormer (som anges i bilaga IV) och införa ett kvalitetsledningssystem. Kvaliteten på verksamheten skall offentliggöras i årsrapporten.

2.4.2 Ett system för handläggning av klagomål skall införas, och enligt detta måste ett svar sändas till kunden på samma språk som används i klagomålet. Klagomålet får lämnas på något av de språk som används i de länder där den internationella tågresan ägde rum. Engelska, franska och tyska får alltid användas. Detta gäller också om klagomålet sker personligen vid försäljningsstället.

3. Utvärdering av förslaget

3.1 Grundläggande kommentarer

3.1.1 I kommissionens förslag behandlas samtidigt två områden. Förslagen rörande researrangörers ansvarighet och ersättningsskyldighet vid förseningar, inställd trafik, skada eller förlust av egendom samt assistans till funktionshindrade har i stort sett samma omfattning som förordningen om ersättning och assistans till resande i händelse av vägrad ombordstigning och inställd trafik eller när flygningar är kraftigt försenade⁽¹⁾. Detta förslag rör resenärers rättigheter i en annan transportsektor, nämligen järnväg.

3.1.2 Det andra området omfattar en separat uppsättning frågor. Researrangörer åläggs en skyldighet att samarbeta för att se till att resenärer skall kunna få information om tidtabeller och biljettpriser och för att de skall kunna köpa biljetter på ett enda försäljningsställe i ett system med konkurrens. Detta gäller både förbindelser mellan större järnvägsstationer och mellan stationer i områden som omger den närmaste större järnvägsstationen. Detta förslag är nära kopplat till förslaget om ändring av direktiv 91/440/EEG och till avregleringen av den internationella persontrafiken.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om införande av gemensamma regler om kompensation och assistans till flygpassagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar (upphäver förordning (EEG) nr 295/91).

3.1.3 Reglerna för information om tidtabeller och biljettpriser och – med några undantag (t.ex. Thalys, Eurostar) – för utfärdande av biljetter uppfylls i det nu gällande systemet, där internationell persontrafik på järnväg genomförs i enlighet med samarbetsavtal mellan järnvägsföretag eller av internationella sammanslutningar. Inom ramen för ett system med konkurrerande företag måste dessa bestämmelser bibehållas och förbättras genom regelsystem eller lagstiftning.

3.2 Tillämpningsområde

3.2.1 Förslaget gäller internationell persontrafik på järnväg. Bestämmelserna skall dock även tillämpas på förbindelser mellan större järnvägsstationer och stationer i det omgivande området.

3.2.2 EESK vill påpeka att avtal om allmänna tjänster kan gälla för anslutande tåg.

3.2.3 Förordningens tillämpningsområde begränsas genom definitionen av "järnvägsföretag" (artikel 2.1). Definitionen gäller endast företag vilkas huvudsakliga verksamhet är transport av resenärer. Detta skulle kunna uppfattas som att förordningens bestämmelser inte gäller för järnvägsföretag som även transporterar gods, vilket inte är godtagbart.

3.3 Ansvarighet och ersättning

3.3.1 EESK välkomnar principen om att europeisk lagstiftning skall införas när det gäller ersättning till resenärer i de fall då tjänster inte tillhandahålls på ett tillfredsställande sätt eller vid inställd trafik, och rörande järnvägsföretagens ansvarighet.

3.3.2 Det är emellertid viktigt att se till att tillämpningen av tvingande lagstiftning är densamma för olika konkurrerande researrangörer.

3.3.3 Det är uppseendeväckande att ersättning skall utbetalas tidigare till internationella tågresenärer än till flygresenärer, trots att landbunden järnvägstrafik ofta innebär längre restider och lättare drabbas av störningar. Till exempel skall ersättning för biljetter när det gäller flygresenärer utbetalas först efter fem timmars försening.

3.3.4 Om ett tåg är försenat skall måltider och förfriskningar utan kostnad erbjudas resenärerna i skäligen proportion till väntetiden. Vid flygtrafik är gränsen två timmar eller mer.

3.3.5 När det gäller flyg behöver ersättning inte utbetalas om trafiken ställs in på grund av "extraordinära omständigheter". Denna grund för undantag föreligger inte för persontrafik på järnväg.

3.3.6 I luftfartsbestämmelserna regleras inte heller ersättning för följdskador som är ett resultat av förseningar eller inställd trafik, vilket däremot är fallet när det gäller bestämmelserna om tågtrafik. I förslaget till förordning anges dessutom inte någon övre gräns för följdskador.

3.3.7 Den övre gränsen för ansvarighet är olika för handresgods och annat resgods: 1800 euro för handresgods och 1300 euro för annat resgods. Av motiveringsdelen framgår att kommissionen utgår från olika men jämförbara överenskomelser (CIV för järnvägssektorn och Montrealkonventionen för luftfarten). Denna skillnad är oförståelig sett ur resenärernas synvinkel.

3.3.8 Förslaget till förordning innehåller olika bestämmelser om järnvägsföretagens ansvar gentemot kunden beroende på om företaget har begått ett fel eller ej. Järnvägsföretaget är t.ex. ansvarigt för förlust av eller skada på resenärers handresgods endast om det har begått något fel. När det gäller annat resgods är företaget ansvarigt oavsett om det har begått något fel eller ej.

3.3.9 Järnvägsföretaget är inte ansvarigt för förseningar som är en följd av extrema väderförhållanden, naturkatastrofer, krigshandlingar eller terrorism. Företaget är ansvarigt för förseningar som har andra orsaker, oavsett om det har begått ett fel eller ej.

3.3.10 Som generell princip ställer sig EESK positiv till ansvarighet vid förseningar inom alla olika typer av transportverksamhet, oavsett om fel har begåtts eller ej. Detta är inte en fråga om ersättning för skador i snäv bemärkelse utan snarare om ersättning för tjänster som inte har tillhandahållits. För konsumenten/kunden är det ointressant om företaget har begått ett fel eller ej. De föreslagna begränsningarna är lämpliga.

3.3.11 Av förslaget till förordning framgår inte klart om en resenär kan få ställa in sin resa i händelse av försening och då få full ersättning för biljettpriset. En försening kan medföra att en resa blir meningslös, särskilt när det gäller affärsresor.

3.4 Assistans till funktionshindrade personer och andra resenärer

3.4.1 EESK välkomnar bestämmelserna om assistans till funktionshindrade personer.

3.4.2 Järnvägsföretaget bör förse alla passagerare med tillgänglig information – även funktionshindrade personer, enligt definitionen i artikel 2 led 21 – genom att placera biljettluckor och informationsdiskar i lämplig höjd samt genom att använda större och lättläst text.

3.5 Information och biljetter

3.5.1 EESK välkomnar bestämmelserna om information före, under och efter resan (bilaga I). Det är särskilt störande för kunderna när informationen är bristfällig i samband med förseningar.

3.5.2 När det gäller den minimiinformation som skall finnas på biljetten (bilaga II) bör det också anges om och när biljetten kan bytas och pengarna betalas tillbaka. Detta är ofta oklart för resenärerna på grund av de många olika bokningssystem som finns.

3.5.3 I artiklarna 3, 5 och 6 i förordningen anges

— att järnvägsföretag och/eller researrangörer skall tillhandahålla information om restider, priser, möjlighet att medföra cykel osv. för alla tjänster, även för dem som erbjuds av andra företag, via alla försäljningssystem (via biljettkontor, telefon, Internet eller andra system som kan bli aktuella i framtiden),

— att järnvägsföretag skall samarbeta om biljettförsäljning till kunder genom alla försäljningssystem.

3.5.4 EESK ser det i grund och botten som önskvärt att resenärerna får möjlighet att boka och inhämta upplysningar via ett enda bokningsställe som omfattar alla tjänster i samband med järnvägstrafik.

3.5.5 Kommittén vill dock uppmärksamma en rad särdrag hos järnvägstransport:

— Beroendet av nätverket och det ömsesidiga beroendet mellan internationella långdistanslinjer, inrikes långdistanslinjer och lokala linjer, bl.a. offentliga tåglinjer som omfattas av andra avtalsförpliktelser.

— Vissa speciella fördelar: bl.a. att man kan boka biljett kort före avresa (spontana resor), att man har möjlighet att stiga på längs linjen och att man, i många fall, inte behöver boka plats.

— Biljetterna kan dessutom överlåtas till andra personer.

3.5.6 En förordning som är omedelbart tillämplig innehåller inte de inslag som krävs för att omfatta den komplexa situation som det innebär att knyta samman internationell persontrafik på järnväg med regionala järnvägstjänster i ett nätverk som omfattar konkurrerande företag. Till exempel berörs ett betydande antal järnvägsstationer (större järnvägsstationer och omkringliggande områden).

3.5.7 Kommittén betonar att internationell persontrafik på järnväg i stor utsträckning redan uppfyller dessa normer. Inom ramen för ett system med konkurrerande företag måste dessa bestämmelser bibehållas och förbättras genom lagstiftning.

3.6 Förordningens betydelse för de anställda

3.6.1 I artikel 21 anges att järnvägsföretaget skall vara ansvarigt för sin personal. I artikel 22 nämns å andra sidan möjligheten att slå samman belopp. Där nämns också talan och ersättningskrav som riktas mot personalen. Det måste framgå helt klart att resenärer eller tredje part inte får väcka talan mot järnvägspersonal utan att det endast är arbetsgivaren som är ansvarig.

3.6.2 Höga ersättningar för förseningar får följaktligen inte leda till att järnvägsföretag accepterar högre säkerhetsrisker för att undvika ersättningskrav. Järnvägsföretagen får inte heller pressa sin personal så hårt att man inte respekterar arbets-, kör- och vilotider. Det är dessutom nödvändigt att säkerställa att personalen är tillräckligt välutbildad för att uppfylla kvalitetskraven.

3.6.3 Bilaga IV om kvalitetsnormer måste därför också omfatta välutbildad personal. Det gäller inte bara tågpersonal utan också stationspersonal och personer som behandlar klagomål.

4. Slutsatser

4.1 EESK välkomnar förslaget till förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter. Det innebär att konsumentskyddet utökas eftersom dessa bestämmelser i dag bara gäller flygtransport och andra transportsätt.

4.2 EESK motsätter sig dock olika behandling av konkurrerande transportsätt. De bestämmelser som gäller järnvägssektorn får inte vara strängare än för flygsektorn.

4.3 EESK anser att det finns utrymme för förbättringar av förordningen vad gäller de enskilda bestämmelserna om ansvar för följdskador, fastställande av en övre gräns för ansvarighet och undantag i samband med inställd tågtrafik.

4.4 I princip ser EESK positivt på ersättning när en tjänst inte erbjuds eller är bristfällig – oavsett om det är företagets fel eller ej – så länge detta gäller alla transportsätt.

4.5 EESK stöder tanken att resenärer skall kunna boka och inhämta upplysningar via ett enda servicesystem av hög kvalitet. Kommittén är dock tveksam till att detta behandlas i en förordning som behandlar ansvar och ersättning.

4.6 Det är särskilt svårt att skapa sådana samlade informations- och bokningssystem i ett sammankopplat system med nättjänstleverantörer som tillhandahåller internationella, nationella, regionala och allmänna transporttjänster. Till det skall läggas de konkurrerande operatörerna, vilket gör inrättandet av "one stop shop systems" än svårare om detta system skall vara tillgängligt via alla försäljningssystem.

4.7 EESK vill också påpeka att lagstiftningen om passagerarinformation och frågan om biljetter för internationell persontrafik på järnväg bör övervägas parallellt med ändringen av direktiv 91/440/EEG om liberalisering av internationell persontrafik på järnväg.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ersättning vid åsidosättande av avtalade kvalitetskrav för godstransport på järnväg"

(KOM(2004) 144 slutlig – 2004/0050 COD)

(2005/C 221/03)

Den 28 april 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 januari 2005. Föredragande var **Eduardo Chagas**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 130 röster för och 2 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Förslaget ingår i det **tredje järnvägspaketet**, som antogs av kommissionen den 3 mars 2004. De övriga delarna är:

— Ändring av rådets direktiv 91/440/EEG, som behandlar avreglering av internationella passagerartransporter på järnväg, (KOM(2004) 139 slutlig),

— Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter, (KOM(2004) 143 slutlig),

— Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ersättning vid åsidosättande av avtalade kvalitetskrav för godstransport på järnväg, (KOM(2004) 144 slutlig),

och

— Meddelande från Europeiska kommissionen: En fortsatt integrering av det europeiska järnvägssystemet, (KOM(2004) 140 slutlig),

— Arbetsdokument från kommissionen om ett gradvis öppnande av marknaden för internationella passagerartransporter på järnväg, (SEK(2004) 236).

1.2 Det **första järnvägspaketet** (också kallat infrastrukturpaketet) trädde i kraft den 15 mars 2001 och skulle vara omsatt i nationell lagstiftning senast den 15 mars 2003. Det består av följande delar:

— Ändring av rådets direktiv 91/440/EEG, marknadstillträde för internationella godstransporter på det transeuropeiska järnvägsnätverket från den 15 mars 2003 och avreglering av alla internationella godstransporter på järnväg från den 15 mars 2008 ⁽¹⁾.

— Utvidgad giltighet för direktivet om tillstånd för järnvägsföretag (ändring av rådets direktiv 95/18/EG) ⁽²⁾.

— Harmonisering av reglerna om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (ersätter direktiv 95/19/EG) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 anmälde kommissionen nio medlemsstater till EG-domstolen för att de inte rapporterat att det första järnvägspaketet förts in i den nationella lagstiftningen. I maj 2004 hade fem länder ännu inte lämnat rapport och två länder hade fört in endast vissa av reglerna i nationell lag.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 1 – EESK:s yttrande – EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 26 – EESK:s yttrande – EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 29 – EESK:s yttrande – EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

1.4 Det **andra järnvägspaketet** publicerades i EUT den 30 april 2004 och skall ha förts in i nationell lagstiftning senast den 30 april 2006. Det består av följande delar:

- Ändring av direktiv 91/440/EEG: Man föreslår fritt marknadstillträde för internationella godstransporter på järnväg från den 1 januari 2006 och avreglering av nationella godstransporter på järnväg, inklusive cabotage, från den 1 januari 2007 ⁽¹⁾.
- Direktivet om säkerhet på gemenskapens järnvägar ⁽²⁾.
- Förordning om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå ⁽³⁾.
- Ändring av direktiven om driftskompatibilitet i järnvägssystemen för höghastighetståg (96/48/EG) och konventionella tåg (2001/16/EG) ⁽⁴⁾.

1.5 Det första och det andra järnvägspaketet skapade den juridiska basen för att inrätta en gemensam marknad för godstransporter på järnväg. Detta innefattar bl.a. marknadstillträde, trafiktillstånd och säkerhetsintyg för järnvägsföretag, tillträde till järnvägsinfrastruktur och fastställande av avgifter för utnyttjandet av denna, skapande av ett regelverk för järnvägssäkerhet samt åtgärder för att säkerställa järnvägssystemets tekniska driftskompatibilitet.

1.6 Till det existerande regelverket som syftar till att öppna marknaden fogar det föreliggande förslaget åtgärder för att förbättra kvaliteten på godstransporter på järnväg.

2. Kommissionens förslag

2.1 Syftet med förslaget till förordning om kvalitet i godstransporter är att förbättra järnvägstransporterna av gods genom avtal om ersättning mellan järnvägsföretag och godskunder. Kommissionen anser att det främsta skälet till att järnvägen har en så blygsam andel av de ökade godstransporterna och till att dess marknadsandel jämfört med andra transportsätt minskar är bristen på kvalitet och tillförlitlighet i godstransporterna på järnväg.

⁽¹⁾ Direktiv 2004/51/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 164 – EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽²⁾ Direktiv 2004/49/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 44 – EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽³⁾ Förordning (EG) 881/2004 – EUT L 164, 30.4.2004, s. 1 – EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/50/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 114 – EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

2.2 Kommissionen räknar med att ersättningssystemet kommer att utgöra ett incitament för järnvägsföretagen att effektivisera godstransporterna. Man utgår ifrån att konkurrensen med tiden kommer att skapa ett starkt tryck för att förbättra kvaliteten, men anser samtidigt att öppnandet av godstransportmarknaden inte sker tillräckligt snabbt. Nya aktörer bland järnvägsföretagen har endast 3-4 % av marknaden, och i vissa medlemsstater finns inga konkurrerande företag.

2.3 I förslaget till förordning föreskrivs att järnvägsföretag och godskunder skall fastställa kvalitetskrav i transportavtalen och betala ersättning om kraven åsidosätts. Avtalsparterna måste enas om åtminstone följande kvalitetskrav:

— Tidpunkter för överlämnande av gods, vagnar eller tåg.

— Ankomsttid och ersättning för förseningar.

— Ersättning för förlorat eller skadat gods.

— Ersättning om ett tåg ställs in av järnvägsföretaget eller godskunden.

— Ett system för kvalitetskontroll.

2.4 Förslaget stipulerar högsta samt lägsta ersättningsnivåer vid förlust, skada, försening, bristande information om förseningar samt förlust av eller skada på gods på grund av försening. Ersättningen för skadat gods skall uppgå till högst 75 euro per kilo skadad bruttovikt. Om ett helt tåg (systemtåg) försenas skall ersättningen uppgå till minst 5 % och högst 25 % av transportpriset. Om information inte ges om förseningar skall ersättningen uppgå till minst 5 % av transportpriset.

2.5 Avtalsparterna skall fastställa vilken ersättning som skall betalas om ett tåg ställs in av järnvägsföretaget eller godskunden. De kan komma överens om ersättning för det fall att kunden deklarerat antingen godsets värde eller särskilt intresse av leveransen.

2.6 Ersättningsansvaret gäller inte om någon av parterna begått ett fel, om tredje part begått ett fel eller annan handling, vid force majeure eller omständigheter som inte kunnat undvikas och vars följder inte kunnat förhindras. Om ersättningskrav uppstår på grund av ett fel begånget av infrastrukturförvaltaren, skall järnvägsföretaget betala och kräva motsvarande ersättning från infrastrukturförvaltaren.

2.7 Om flera järnvägsföretag deltar i transporten är alla solidariskt ansvariga, oberoende av vilket företag som genomförde den del av transporten under vilken förseningen eller skadan inträffade.

3. Kommentarer till förslaget

3.1 För att främja ett hållbart transportsystem och få en balans mellan olika transportslag, som man beskriver i vitboken om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010, har gemenskapen satt upp målet att öka järnvägens andel av godstransporterna. Högre kvalitet på järnvägens tjänster inom godstransporterna är ett av flera medel att nå det målet och skall i princip välkomnas.

3.2 Kommissionen föreslår ett system med olika incitament där önskan att undvika att betala ersättning antas höja kvaliteten och framför allt förbättra punktligheten. Operatörernas första reaktion på en ökad ekonomisk risk på grund av eventuella ersättningsbetalningar brukar vara att höja priserna.

3.3 Frågan är om den metod kommissionen föreslår är lämplig.

3.4 Den täcker både internationella och nationella transporter. Kommissionen skriver själv i sin motivering att kvalitetsavtal redan finns i främst nationella transporter och i mindre utsträckning i internationella transporter. På annat ställe i förslaget konstaterar kommissionen att problem främst uppstår när flera järnvägsföretag är inblandade och att detta framför allt är fallet vid internationella godstransporter.

3.5 Eftersom förslaget innebär en inblandning i kontraktsvillkoren mellan affärspartner (detta är ju inte en fråga om konsumentskydd) borde det kanske vara mindre omfattande i fråga om internationella transporter.

3.6 Man borde också överväga vilka positiva incitament som kan användas i stället för ersättningar enligt en enda EU-förordning för hela järnvägssektorn som kompletterar det redan existerande fördraget om internationell järnvägstrafik – COTIF (CIM). Artikel 11 i direktiv 2001/14/EG innehåller till exempel regler om bonus på infrastrukturavgifterna om ett företag vidtar åtgärder som minskar driftsavbrotten och förbättrar systemets prestanda.

3.7 När stöd ges till järnvägstransporter av gods måste man undvika diskriminerande behandling av de andra konkurrerande transportsätten.

3.8 Detta väcker frågan om vilka jämförbara regler gemenskapen har för flyg- och vägtransporter. Internationella avtal om ersättning för skada eller förlust föreskriver betydligt lägre nivåer (en tredjedel av förslagets högsta nivå gäller enligt Montrealkonventionen om flygtransporter, en sjättedel av förslagets högsta belopp enligt konventionen om fraktavtal vid internationell godsbefordran på väg (CMR)).

3.9 Förhållandet är oklart mellan det system för kvalitetskontroll som avtalsparterna skall komma överens om och de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet (TSD) avseende telematikillämpningar för godstransporter. Elektronisk övervakning i realtid av fraktrörelser på järnväg i hela Europa täcks av TSD för telematikillämpningar för godstransporter. Harmoniserade tekniska specifikationer och förutsättningar för kommunikationerna definieras i dessa regler. Tillämpningen och genomförandet kräver dock fortfarande stora investeringar och kommer att dröja många år.

3.10 Enligt förslaget kan ett järnvägsföretag kräva gottgörelse för ersättningsbetalningar av infrastrukturförvaltaren om denne har förorsakat förseningen.

3.11 Även här kan man vänta sig försök att kringgå detta genom taxehöjningar (risktillägg) och genom marginaler för förseningar i tidtabellerna. Med hänsyn till den begränsade infrastrukturkapaciteten vore detta inte en önskvärd reaktion. Det förekommer redan i flygtransportsektorn sedan direktivet om ersättning till passagerare trädde i kraft. Riskkalkylen för infrastrukturförvaltare kommer att bli mycket komplicerad, eftersom de inte känner till och inte kan påverka värdet på godsflödet och därmed på ersättningarna.

3.12 Man får inte glömma att infrastrukturen i de nya medlemsstaterna i Central- och Östeuropa är i sämre skick och kräver stora investeringar, och att ersättningskraven i förslaget skulle kunna skapa stora svårigheter.

3.13 Förslaget innebär att stora insatser måste göras när man skall avgöra vem som är ansvarig för vad, och när järnvägsföretagen skall ställa ersättningsanspråk på infrastrukturförvaltaren. Det kommer också att bli betungande att fördela ansvaret om flera järnvägsföretag är inblandade.

3.14 Perspektivet att behöva betala höga ersättningar får inte leda till att järnvägsföretagen gör avkall på säkerheten för att hålla leveranstiderna. Det får inte heller bli så att järnvägsföretagen sätter extra press på sina anställda med risk för att dessa inte iakttar arbetstider, körtider och viloperioder.

3.15 Redan i yttrandet om det andra järnvägspaketet påpekade EESK att de sociala villkoren inom vägtransportsektorn skapar nackdelar för järnvägssektorn i konkurrenshänseende. De konsekvenser som skall dras av detta kan inte vara att skapa samma arbetsförhållanden inom järnvägen som inom vägtransporterna eller att uppmuntra järnvägsföretagen att nonchalera reglerna och sätta press på arbetskraften.

Bryssel den 9 februari 2005

4. Slutsatser

4.1 EESK välkomnar i princip åtgärder för att förbättra kvaliteten på järnvägstransporter av gods.

4.2 Positiva incitament vore att föredra framför strikta ersättningssystem som leder till försök att kringgå reglerna och till ett komplicerat system för gottgörelse. Detta gäller särskilt infrastrukturförvaltarens roll.

4.3 Åtgärder med syftet att förbättra kvaliteten inom järnvägstransportsektorn får inte vara diskriminerande gentemot andra transportsätt.

4.4 Kommittén uppmanar kommissionen att undersöka åtgärdernas konsekvenser för företag och infrastrukturförvaltare i de nya medlemsstaterna.

4.5 EESK understryker att åtgärder för att förbättra kvaliteten på godstransporterna inte får leda till att företag försöker kringgå reglerna på bekostnad av säkerheten och arbetsförhållandena.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Vitbok om tjänster av allmänt intresse"

(KOM(2004) 374 slutlig)

(2005/C 221/04)

Den 13 maj 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 januari 2005. Föredragande var **Raymond Hencks** och medföredragande var **Bernardo Hernández Bataller**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 131 röster för, 5 röster mot och 2 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Tjänster av allmänt intresse utgör i dag en samhällsföreteelse som är nära förknippad med den europeiska integrationen.

1.2 I EG-fördragets artikel 16 erkänns att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse hör till unionens gemensamma värderingar och bidrar till dess sociala och territoriella sammanhållning. Tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de rättigheter som konkret avser tjänster av allmänt intresse (social trygghet och socialbidrag, hälsoskydd, miljöskydd m.m.) erkänns i stadgan om de grundläggande rättigheterna (avdelning IV, artiklarna II-34 till II-36).

1.3 Tjänster av allmänt intresse är inte bara centrala för konkurrenskraften och viktiga för att uppnå Lissabon-målen, utan de är också grundläggande för den europeiska sociala modellen. De bidrar till att garantera de grundläggande mänskliga rättigheterna, främjar en kunskapsbaserad ekonomi och den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen samt utgör bärande inslag i en hållbar utveckling.

1.4 Även om EESK:s begäran att främjande av tjänster av allmänt intresse skall ingå som mål i artikel 3 i konstitutionsfördraget inte har hörtsammats, utgör slutversionen av detta fördrag trots allt ett visst framsteg för tjänster av allmänt intresse: Artikel III-122 gör det möjligt för EU att på ett övergripande sätt lagstifta om principerna och villkoren för att fullgöra uppdraget att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I konstitutionsfördraget erkänns också principen om administrativ frihet för de lokala myndigheterna, och principen att de skall ha möjlighet att själva tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse befästs, vilket innebär att subsidi-

aritetsprincipen skall tillämpas i fråga om unionens och medlemsstaternas respektive befogenheter att besluta om tjänster av allmänt intresse.

1.5 Merparten av sekundärlagstiftningen präglas dock fortfarande av en allmän obalans mellan å ena sidan konkurrensrätten, som utgör en detaljerad gemenskapslagstiftning med direkt tillämpning, och å den andra målsättningar av allmänt intresse, som utgör undantag från konkurrensrätten.

1.6 Europeiska unionen har fortfarande svårigheter att hantera den motsägelse som ligger i att skapa en marknad som endast bygger på konkurrens och behovet av att i offentlig regi styra processer som inte enbart kan omfattas av ekonomiska mekanismer. Tjänster av allmänt intresse är inte metoder eller instrument, utan möjliga garantier för den enskildes rättigheter, social sammanhållning och integration.

1.7 Det är dessutom uppenbart att Europas medborgare blir alltmer oförstående, kritiska och avvisande gentemot en politik som förefaller leda till en europeisk integration som är främmande för deras vardagsproblem, ökar de sociala klyftorna, äventyrar den sociala sammanhållningen och urholkar den sociala modellen.

1.8 Den europeiska integrationen måste leda till en harmonisk kombination av marknadsmekanismer och uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster på de områden där en sådan kombination är förenlig med målen för tjänster av allmänt intresse och kan utgöra ett mervärde för användarna eller konsumenterna. Detta innebär att det, med förbehåll för de villkor som anges i artikel 86.2 i EG-fördraget, i händelse av en tvist är viktigare att en tjänst av allmänt intresse utförs effektivt än att fördragets konkurrensregler tillämpas, enligt EU-praxis.

1.9 Tjänster av allmänt intresse grundar sig på den politiska viljan att kontrollera förvaltningen av kollektiva intressen och tillgodose behov samt garantera de grundläggande rättigheterna i en europeisk samhällsmodell. I en sådan modell skall alla, oavsett ålder, samhällsställning och bostadsort, ha rätt till en adekvat social trygghetsnivå, men också på ett lättillgängligt sätt rätt till högkvalitativa och prismässigt överkomliga grundläggande levnadsbetingelser när det gäller mat, bostad, vatten, resor, kommunikationer osv. Tjänster av allmänt intresse är således ett uppenbart inslag i en social marknadsekonomi som inte kan fungera enbart genom konkurrensens spelregler. Utan offentliga insatser kommer unionen att utvecklas i två hastigheter med växande utvecklingskillnader, fördjupade klyftor och ökad social utslagning.

1.10 Många europeiska medborgare kommer i en nära framtid att folkomrösta om ratificeringen av konstitutionsfördraget. Utan allmänhetens stöd inget politiskt Europa. Och allmänheten kommer inte att ge sitt stöd om unionen inte kan ge garantier för att man kommer att slå vakt om och utveckla den europeiska samhällsmodellen och sociala modellen.

1.11 Genom att vitboken om tjänster av allmänt intresse lägger grunden för högkvalitativa, lättillgängliga och prisvärda tjänster av allmänt intresse, utgör den ett av många viktiga steg i strävan att främja Europa bland medborgarna och undvika att ett resolut "Nej!" avbryter dynamiken i den europeiska integrationen.

1.12 Den debatt som har inletts genom vitboken och resultatet av denna debatt är oskiljaktiga från debatterna om partnerskapet mellan privat och offentlig sektor, tjänstemarknaden (särskilt sociala tjänster), statligt stöd, den rapport om vatten som är under utarbetande, översynen av Lissabonstrategin och utvärderingsrapporterna.

2. Vitboken om tjänster av allmänt intresse

2.1 I vitboken som Europeiska kommissionen antog den 12 maj 2004 redogörs för resultaten av den omfattande europeiska debatt som följde efter publiceringen av grönboken 2003 och de många bidrag som den gav upphov till, framför allt från EU-institutionernas och det civila samhällets sida. Kommissionen föreslår också strategiska riktlinjer för de närmaste åren.

2.2 Under debatten om grönboken framkom skillnader i perspektiv och åsikter. Likväl var alla eniga om att det behövs en harmonisk kombination av marknadsmekanismer och uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster.

2.3 Leveranserna av tjänster av allmänt intresse kan organiseras i samarbete med den privata sektorn eller överlåtas på affärsdrivande eller icke affärsdrivande privata eller offentliga företag, men det är de berörda offentliga myndigheterna som skall definiera vilka uppdrag och skyldigheter som tjänster av allmänt intresse skall omfatta. De berörda offentliga myndigheterna skall också ha till uppgift att reglera marknaden och se till att både privata och offentliga aktörer sköter sina uppdrag.

2.4 Kommissionens metod bygger på nio principer:

2.4.1 Offentliga myndigheter bör kunna arbeta närmare medborgarna: Tjänster av allmänt intresse skall organiseras och regleras så nära medborgarna som möjligt och subsidiaritetsprincipen måste strikt respekteras.

2.4.2 Allmännyttiga tjänster på konkurrensutsatta, öppna marknader: Kommissionen anser fortfarande att målen för en öppen och konkurrensutsatt inre marknad är förenliga med tillhandahållandet av högkvalitativa, lättillgängliga och prisvärda tjänster av allmänt intresse. Enligt EG-fördraget, och på de villkor som fastställs i artikel 86.2, är det dock i händelse av en tvist viktigare att en tjänst av allmänt intresse utförs effektivt än att fördragets regler tillämpas.

2.4.3 Sammanhållning och samhällsomfattande tillgång: För att främja den sociala och territoriella sammanhållningen i Europeiska unionen är det utomordentligt viktigt att alla medborgare och företag, oavsett var de befinner sig, får tillgång till prisvärda och högkvalitativa tjänster av allmänt intresse. I det sammanhanget är samhällsomfattande tjänster ett nyckelbegrepp som gemenskapen har utvecklat för att säkerställa en effektiv tillgång till tjänster som betraktas som nödvändiga.

2.4.4 Värna om kvalitet, säkerhet och trygghet: Säkra tjänsteleveranser, och i synnerhet en tryggad tillgång, är ett viktigt krav som måste beaktas när man definierar allmännyttiga tjänsteuppdrag. Villkoren för tjänsteleveranser måste också i tillräcklig utsträckning motivera aktörerna att bibehålla lämpliga nivåer på långsiktiga investeringar.

2.4.5 Skyddet för konsumenternas och användarnas rättigheter: Till dessa rättigheter hör bland annat tillgången till tjänster, inbegripet gränsöverskridande tjänster, i hela unionen och för alla befolkningsgrupper. Tjänsterna skall levereras till ett rimligt pris, det skall finnas särskilda system för låginkomsttagare, och tjänsterna skall garantera fysisk säkerhet, trygghet och pålitlighet, kontinuitet, hög kvalitet, valfrihet, öppenhet och tillgång till information från leverantörer och regleringsmyndigheter. Tillämpningen av dessa principer kräver i allmänhet att det finns oberoende regleringsorgan med tydligt definierade behörigheter och arbetsuppgifter. Till dem hör behörighet att fastställa sanktioner (möjligheter att övervaka införlivandet och tillämpningen av regler om samhällsomfattande tjänster), och de bör innehålla bestämmelser för aktivt deltagande av representanter för konsumenter och användare för att fastställa och utvärdera tjänster, tillgång till lämpliga mekanismer för klagomål och ersättning och en utvecklingsklausul som innebär att kraven kan förändras i takt med förändrade behov och önskemål hos konsumenter och användare och förändringar i ekonomin och tekniken.

2.4.6 Kontroll och utvärdering av prestationerna: I linje med resultaten från det offentliga samrådet anser kommissionen att utvärderingar skall vara flerdimensionella och omfatta samtliga rättsliga, ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter.

2.4.7 Respekten för tjänsternas och villkorens mångfald: I gemenskapens politik på områden som gäller tjänster av allmänt intresse är det nödvändigt att ta hänsyn till mångfalden av olika tjänster av allmänt intresse och under vilka villkor de tillhandahålls. Detta innebär emellertid inte att gemenskapens politik inte skall garantera samstämmighet inom olika sektorer, eller att det vore meningslöst att utveckla gemensamma begrepp som kan användas inom flera sektorer.

2.4.8 Ökad öppenhet: Denna princip bör tillämpas på alla aspekter av leveransprocessen och omfatta definitionen av uppdraget för tjänster av allmänt intresse, organisation, finansiering och reglering av tjänsterna, liksom produktion och utvärdering, inklusive mekanismer för att hantera klagomål.

2.4.9 Tydligare lagstiftning: Kommissionen är medveten om att det kan vara komplicerat att tillämpa gemenskapens lagstiftning på tjänster av allmänt intresse, och kommer därför, utan att det påverkar tillämpningen av prejudikaten från EG-domstolen och förstainstansrätten, att förtydliga gemenskapslagstiftningen om tjänster av allmänt intresse.

2.5 Utifrån dessa principer föreslår kommissionen åtta nya riktlinjer:

2.5.1 Respekten för mångfalden inom enhetliga ramar: Kommissionen kommer på nytt att behandla frågan om genomförbarheten och det eventuella behovet av ramlagstift-

ning om tjänster av allmänt intresse när konstitutionsfördraget träder i kraft, samt inleda en översyn av läget på området för tjänster av allmänt intresse och lämna sin rapport före utgången av 2005.

2.5.2 Förtydligande och förenkling av bestämmelserna om ersättning för skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster: Kommissionen skall senast i juli 2005 fatta beslut om tillämpningen av artikel 86 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ekonomisk ersättning som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att sköta tjänster av allmänt ekonomiskt intresse; senast i juli 2005 anta gemenskapsramar för statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt intresse; senast i juli 2005 anta en ändring av direktiv 80/273/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag; samt senast i juli 2005 ytterligare klargöra på vilka villkor ersättning kan utgöra statligt stöd i den betydelse som avses i artikel 87.1.

2.5.3 Tydliga bestämmelser för valet av företag som anförtros att sköta en tjänst av allmänt intresse: Kommissionen skall genomföra ett offentligt samråd om grönboken om upphandlingsaspekten av offentlig-privata partnerskap och, om det visar sig lämpligt, med utgångspunkt från det offentliga samrådet lägga fram förslag.

2.5.4 Tjänster inom den sociala sektorn och vården är av allmänt intresse: Kommissionen skall under 2005 lägga fram ett meddelande om tjänster av allmänt intresse inom den sociala sektorn och vården. Man vill också främja medlemsstaternas samarbete om vård och omsorg, och därmed se till att vården ligger på en hög nivå i hela unionen.

2.5.5 Resultat- och prestationsutvärdering: Kommissionen lade år 2004 fram den första övergripande utvärderingen av tjänster av allmänt intresse som utförts i enlighet med metoderna från 2002, och skall se över sina utvärderingsrutiner 2006.

2.5.6 Revidering av politiken för olika sektorer: Kommissionen skall uppmuntra samarbete mellan nationella regleringsmyndigheter inom ramen för nätverken för sådana myndigheter. Vid de planerade revideringarna för respektive sektor skall kommissionen beakta resultaten från det offentliga samrådet om grönboken. Detta berör bl.a. revideringarna för omfattningen av samhällsomfattande tjänster inom elektroniska kommunikationer, senast i juli 2005; lagstiftningspaketet om elektroniska kommunikationer, senast i juli 2006; direktivet om posttjänster senast i slutet av 2006; den inre gas- och elmarknaden senast den 1 januari 2006; direktiv 97/36/EG ("Television utan gränser") i början av 2005, och den pågående utvärderingen av vattensektorn.

2.5.7 Politiken för internationell handel skall avspegla de interna bestämmelserna: Kommissionen tänker fortsätta att se till att gemenskapens ståndpunkter i internationella handelsförhandlingar är förenliga med gemenskapslagstiftningen om tjänster av allmänt intresse.

2.5.8 Främjande av tjänster av allmänt intresse i utvecklings-samarbete: Kommissionen tänker hjälpa utvecklingsländer att bygga upp fungerande samhälls- och rättssystem, eftersom detta är en nödvändig betingelse för investeringar i och tillgång till finansiering av grundläggande tjänster av allmänt intresse.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar publiceringen av vitboken. Kommittén har granskat de nio principer och åtta nya riktlinjer som kommissionen föreslår för att stärka tjänster av allmänt intresse. Kommittén har under de senaste åren vid upprepade tillfällen⁽¹⁾ efterlyst ett ramdirektiv eller en ramlag för att bl.a. säkerställa tjänster av allmänt intresse, medlemsstaternas frihet att utforma, organisera och välja driftsform, långsiktig finansiering, resultatutvärdering och konsumenternas rättigheter. Dessa förslag har beklagligt nog ännu inte beaktats, även om kommissionen avser att lägga fram en rapport om denna fråga före utgången av 2005.

3.2 EESK värdesätter särskilt att vitboken innehåller en exakt tidsplan för de förslag och åtgärder som kommissionen skall genomföra för att tillämpa dessa principer och riktlinjer under de närmaste åren.

3.3 EESK kommer att följa insatserna för att uppfylla dessa åtaganden med stor uppmärksamhet och är beredd att delta i detta arbete.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Den första principen – "Offentliga myndigheter bör kunna arbeta närmare medborgarna" – innebär att tjänster av allmänt intresse skall organiseras och regleras så nära medborgarna som möjligt och att "subsidiaritetsprincipen måste respekteras". I fotnot 30 hänvisas dock till förslaget till förordning om lokala landtransporter, "som skulle ålägga medlemsstaterna att använda koncessioner i allmänhetens intresse" och därmed systematisk offentlig upphandling. Man kan inte tala om respekt för subsidiaritetsprincipen om inte varje behörig myndighetsnivå har frihet att välja formen för att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse.

4.2 I samband med den tredje principen – "Sammanhållning och samhällsomfattande tillgång" – påpekar kommissionen att "samhällsomfattande tjänster [är] ett nyckelbegrepp som gemenskapen har utvecklat för att säkerställa en effektiv tillgång till tjänster som betraktas som nödvändiga". Det innebär att "kraven kan förändras i takt med förändrade behov och önskemål hos konsumenter och användare och förändringar i ekonomin och tekniken". Med en sådan utgångspunkt och med hänvisning till handlingsplanen e-Europe, som bl.a. syftar till att alla skall ha tillgång till bredband för elektronisk kommuni-

tion, vill EESK påpeka att 20 % av befolkningen inom EU:s tidigare 15 medlemsstater saknar tillgång till dessa tjänster. Bredbandsteknik är en tjänst av allmänt intresse som förbättrar levnadsvillkoren genom att minska avstånden och underlätta tillgång till hälsovård, utbildning och allmännyttiga tjänster för geografiskt isolerade områden och utsatta befolkningsgrupper. Av det följer att om inte samhällsomfattande telekommunikationstjänster till ett rimligt pris också omfattar tillgång till bredband och mobiltelefoni, kommer EU att halka efter ytterligare när det gäller att införa och använda den nya informations- och kommunikationstekniken och utveckla kunskapssamhället. Samtidigt kommer den "digitala klyftan" att vidgas, i synnerhet i de nya medlemsstaterna.

4.3 EESK har också i likhet med många andra aktörer insisterat på den sjätte principen ("Kontroll och utvärdering av prestationerna"), och påpekat att man successivt bör införa en resultatutvärdering av tjänster av allmänt intresse med målet att de skall fungera effektivt, garantera lika tillgång och vara anpassade till konsumenternas, medborgarnas och samhällets skiftande behov samt underlätta en revidering av regelverken. I vitboken framhålls helt riktigt att "utvärderingarna skall vara flerdimensionella och omfatta samtliga rättsliga, ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter". I detta sammanhang anser EESK att utvärderingarna också bör omfatta en ingående granskning av sysselsättningsfrågorna. EESK understryker att EU:s uppgift består i att utforma en gemensam metod och gemensamma kriterier, särskilt kvalitetskriterier, och att driva på utvecklingen av en objektiv och oberoende utvärdering som bygger på subsidiaritetsprincipen. Enligt EESK måste de förslag i vitboken som rör revidering av politiken för olika sektorer (se punkt 2.5.6) åtföljas av utvärderingsrapporter om effekterna av tidigare åtgärder. EESK hoppas kunna bidra till att leda utvärderingen eftersom alla berörda parter är samlade inom kommittén. EESK skall därför undersöka möjligheten att inrätta en permanent studiegrupp om tjänster av allmänt intresse.

4.4 Den sjunde principen – "Respekten för tjänsternas och villkorens mångfald" – innebär emellertid inte att gemenskapens politik inte skall garantera samstämmighet inom olika sektorer, eller att det vore meningslöst att utveckla gemensamma begrepp som kan användas inom flera sektorer". Kommissionens förslag till riktlinje är att den på nytt skall behandla frågan om genomförbarheten och det eventuella behovet av ramlagstiftning på området för tjänster av allmänt intresse när konstitutionsfördraget träder i kraft, och lämna sin rapport före utgången av 2005. I vitboken beaktas följaktligen inte EESK:s och många andra europeiska aktörers begäran om ett ramdirektiv (se EESK:s yttrande om "Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse" – EUT C 80, 30.3.2004). Det är därför viktigt att snarast konsolidera samtliga tjänster av allmänt intresse – även tjänster av allmänt intresse inom den sociala sektorn och vården med hänsyn till deras speciella karaktär – när det gäller konkurrenslagstiftning, finansiering, tillämpning av subsidiaritetsprincipen och deras roll i den europeiska integrationen.

(1) Se EESK:s yttranden om "Tjänster i allmänhetens intresse" (EGT C 241, 7.10.2002) och om "Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse" (EUT C 80, 30.3.2004).

4.5 Utifrån den nionde principen – ”Tydligare lagstiftning” – skall kommissionen klargöra gemenskapslagstiftningen, utan att det påverkar tillämpningen av prejudikaten från EG-domstolen och förstainstansrätten. Två förslag till riktlinjer bygger på denna princip:

4.5.1 ”Förtydligande och förenkling av bestämmelserna om ersättning för skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster”, senast i juli 2005: Det bör bidra till att man utifrån principerna om öppenhet, icke-diskriminering och proportionalitet kan garantera långsiktig finansiering av en del av de investeringar som krävs dels för tjänsternas kontinuitet, dels för ersättningen för skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga eller samhällsomfattande tjänster; att man erkänner att formerna för denna ersättning kan vara mycket varierande och att de måste kunna anpassas till de uppställda målen: offentliga subventioner, interna justeringar som gör det möjligt att finansiera kostnader för intäkter från kommersiell verksamhet (med eller utan exklusiva rättigheter), en kompensationsfond för operatörer, skattelättnader eller andra förmåner, offentlig-privata partnerskap, stöd vid tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster osv.

4.5.2 ”Tydliga bestämmelser för valet av företag som anförtros att sköta en tjänst av allmänt intresse”, som bygger på det offentliga samrådet om grönboken om offentlig-privata partnerskap. Enligt EESK förutsätter det att man erkänner att det finns många olika former för att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse och att varje berörd myndighet har frihet att själv välja att direkt tillhandahålla tjänsterna (allmännyttigt eller offentligt företag), att anförtro förvaltningen till ett offentligt eller halvoffentligt blandägt företag inom vilket den offentliga myndigheten utövar en kontroll likställd med de tjänster den själv erbjuder eller som är verksam inom den sociala och kooperativa ekonomin eller föreningsekonomin och utan vinstsyfte, eller att lägga ut tjänsterna på entreprenad till ett privat företag under en tidsbestämd period (koncession efter föregående konkurrens), utan att förbise möjligheten att övergå från en förvaltningsmetod till en annan.

Bryssel den 9 februari 2005

5. Slutsatser

5.1 Vitboken om tjänster av allmänt intresse innebär ett ökat hänsynstagande till dessa tjänster i EU. Den utgör ett solitt underlag för att utveckla idéerna kring en europeisk politik för tjänster av allmänt intresse som kan ge de europeiska företagen och medborgarna tillgång till lättillgängliga, prisvärda och effektiva allmännyttiga tjänster som bygger på spetsteknologi.

5.2 Tjänster av allmänt intresse är inte bara centrala för konkurrenskraften, utan de utgör också ett nyckelinslag på det sociala området och miljöområdet. De kompletterar på ett väsentligt sätt de tre komponenterna (ekonomi, sociala frågor och miljö) i Lissabonstrategin och är omistliga för att göra Europeiska unionen till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade samhälle, som bygger på en ekonomiskt hållbar tillväxt, fler och bättre arbetstillfällen samt på en starkt social sammanhållning. Tjänster av allmänt intresse överskrider med sin specifika karaktär den inre marknaden och utgör en grundförutsättning för ekonomisk och social välfärd för medborgarna och företagen.

5.3 Vi måste uppnå en harmonisk kombination av marknadsmekanismer och uppdrag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster på de områden där en sådan kombination är förenlig med målen för tjänster av allmänt intresse och kan bidra till en bättre livskvalitet för de europeiska medborgarna med ekonomisk tillväxt, skapande av arbetstillfällen och varaktigt välbefinnande.

5.4 ”Medborgarnas rättigheter att åtnjuta lättillgängliga, prisvärda och effektiva tjänster av allmänt intresse måste värnas om och stärkas med hänvisning till solidariteten och den ekonomiska och sociala sammanhållningen, som utgör grundprinciper i fördraget. En medlemsstat som beslutar om liberalisering av tjänster av allmänt intresse måste alltid uppfylla ovan nämnda kriterier. Det behövs följaktligen en samling allmänna principer för enhetliga tjänster som kan tillhandahållas under varierande former i de olika medlemsstaterna, samtidigt som de helt och fullt respekterar subsidiaritetsprincipen.”

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Användning av geotermisk energi – jordvärme"

(2005/C 221/05)

Den 1 juli 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Användning av geotermisk energi – jordvärme".

TEN-sektionen, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 januari 2005. Föredragande var **Gerd Wolf**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari) antog kommittén följande yttrande med 132 röster för och 2 nedlagda röster.

Detta yttrande kompletterar tidigare yttranden om energi- och forskningspolitik. Det behandlar utveckling och användning av geotermisk energi (jordvärme), en energikälla som kan uppfylla hållbarhetskravet med avseende på resursernas omfattning. Jordvärme ger inte upphov till några CO₂-utsläpp med effekter på klimatet och kan därför också räknas till de förnybara energiformerna. Läget i fråga om utveckling och användning av geotermisk energi, dess potential och problemen i samband med marknads lansering skisseras och bedöms kortfattat mot bakgrund av den globala energifrågan.

1.2 Behovet av en säkrad, överkomlig, miljövänlig och hållbar tillgång till förbrukningsenergi står i centrum för beslutet från Europeiska rådets möten i Lissabon, Göteborg och Barcelona. Detta är anledningen till att Europeiska unionen ställt upp tre viktiga målsättningar som hänger nära samman med varandra: att värna om och förbättra (1) konkurrenskraften, (2) försörjningstryggheten och (3) miljön, allt för att sörja för en hållbar utveckling.

Innehåll

1. Energifrågan
2. Geotermisk energi
3. Den nuvarande situationen
4. Framtida utveckling och rekommendationer
5. Sammanfattning

1. Energifrågan

1.1 Förbrukningsenergin ⁽¹⁾ utgör grunden för dagens livsstil och kultur. Det var först med tillgången till en tillräcklig mängd förbrukningsenergi som vi uppnådde vår nuvarande levnadsstandard: Längre förväntad livslängd, god näringsförsörjning, allmänt välstånd och personlig frihet har i de uppåtsträvande industrinationerna nått en aldrig tidigare skådad nivå. Utan tillräckligt stor energiförsörjning riskeras dessa framgångar.

⁽¹⁾ Energin förbrukas inte, den omvandlas när den används. Detta sker genom särskilda omvandlingsprocesser, exempelvis vid kolförbränning, vindenergi som omvandlas till elektricitet eller vid kärnklyvning (energiprincipen; $E = mc^2$). I detta sammanhang talar man också om "energiförsörjning", "energiutvinning" eller "energiförbrukning".

1.3 Kommittén har i flera yttranden ⁽²⁾ konstaterat att produktion och användning av energi är kopplad till miljöproblem, risker, resursutarmning, ett problematiskt utrikespolitiskt beroende och andra faktorer som är svåra att förutse – t.ex. det aktuella råoljepriset. Vi har också påpekat att den viktigaste åtgärden för att minska de risker som är förknippade med energitillgången, risken för ekonomiska kriser och andra risker är en så mångsidig och balanserad användning som möjligt av olika energislag och energiformer, inklusive alla slags ansträngningar för att spara och använda energi på ett rationellt sätt.

1.4 När det gäller energitillgången i framtiden finns det inte något alternativ eller någon teknik som är perfekt i tekniskt hänseende, helt saknar negativa miljöeffekter, täcker samtliga behov och har en förutsägbar potential på tillräckligt lång sikt. Dessutom visar den nuvarande trenden och kostnadsutvecklingen för både konventionella och alternativa energiformer tydligt att energi i framtiden knappast kommer att finnas tillgänglig till så fördelaktiga priser som hittills har varit fallet med förbränning ⁽³⁾ av fossila bränslen såsom olja, kol och naturgas.

⁽²⁾ Främjande av förnybar energi: Åtgärder och finansieringsinstrument; Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi; Förslag till rådets direktiv (Euratom) om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar och Förslag till rådets direktiv (Euratom): Hantering av utbränt bränsle och radioaktivt avfall; Kärnkraftens betydelse för elproduktionen ; samt Fusionsenergi.

⁽³⁾ I framtiden måste denna förbränning begränsas alltmer, inte bara på grund av de knappa resurserna utan också på grund av koldioxidutsläppen (Kyoto!).

1.5 Därför kan en förutseende och ansvarsställande europeisk energipolitik inte heller förlita sig på att en energiförsörjning som uppfyller ovannämnda målsättningar kan garanteras, om man bara använder några få energikällor.

1.6 En på längre sikt miljövänlig och ekonomiskt försvarbar energiförsörjning är alltså inte säkerställd vare sig i Europa eller globalt⁽¹⁾. Möjliga lösningar förutsätter ytterligare intensiv forskning och utveckling. Detta måste också inbegripa uppbyggnad och teknisk-vetenskaplig utprovning av försöksanläggningar som sedan stegvis marknads Lanseras.

1.7 Kommittén har dessutom påpekat att kommissionens analys bör vara mer globalt inriktad och att analysperioden bör förlängas avsevärt, eftersom förändringarna inom energisektorn går mycket långsamt och eftersom utsläppen av gaser som påverkar klimatet (växthusgaserna) inte är ett regionalt problem utan en global angelägenhet. Man kan också förvänta sig att problemen kommer att bli ännu mer tillspetsade i framtiden, särskilt under seklets andra hälft.

1.8 Både resursbegränsningarna och utsläppsproblematiken (växthusgaserna) blir desto allvarligare med tanke på prognosen att energiförbrukningen i världen kommer att öka till det dubbla eller tredubbla genom att folkmängden ökar och att de mindre utvecklade länderna behöver komma i fatt. Med det nuvarande kunskapsläget går det inte att kompensera detta starkt ökade behov enbart genom effektivitetsökning och energisparande.

1.9 Strategier⁽²⁾ och utvecklingsperspektiv måste följaktligen ha en längre tidshorisont än 2060.

1.10 Som kommittén redan har konstaterat finns det i allmänhetens syn på problematiken – och i den offentliga diskussionen – en spännvidd av åsikter som omfattar både under- och överskattning av risker och möjligheter.

1.11 Därför finns det heller ingen tillräckligt enhetlig global energipolitik. Detta försvårar också EU:s möjligheter att delta i den globala ekonomiska konkurrensen på lika villkor.

⁽¹⁾ Förebud för hela problematiken var de båda oljekriserna (1973 och 1979) och de aktuella diskussioner kring tilldelningen av utsläppsrätter som är typiska för spänningarna mellan ekonomi och ekologi.

⁽²⁾ Se dock punkterna 2.2.1.2 och 2.2.2.2.

1.12 Även inom EU:s medlemsstater finns det vissa skillnader i synen på energiproblemen. Ändå är man både på nationell nivå och på EU-nivå i hög grad överens om att alla alternativ skall (vidare-)utvecklas – med undantag för kärnkraften i flera medlemsstater. I detta syfte kan man använda sig av ett stort antal forsknings- och utvecklingsprogram och andra (till och med kumulativa) stödprogram. Det gäller både på medlemsstatsnivå och från EU:s sida.

1.13 Ett av EU:s särskilda mål i det avseendet är att på lång sikt åstadkomma en markant ökad användning av förnybara energikällor, något som också är positivt för klimatskyddet. I det sammanhanget spelar jordvärme en viktig roll.

2. Geotermisk energi (jordvärme)

2.1 Geotermisk energiutvinning innefattar de teknikformer som tar vara på värmeflödet från jordens heta inandöme till jordytan och gör det praktiskt användbart. Som värmeöverföringsmedium används vatten (flytande eller i form av ånga).

2.1.1 Detta värmeflödes täthet är dock mycket begränsad. Temperaturen under jordytan stiger endast mycket långsamt med tilltagande djup. Den allmänna medeltemperaturökningen uppgår till cirka 3°C per 100 meters djup. Geologiska zoner som uppvisar större temperaturökningar betecknas som geotermiska anomalier.

2.1.2 Värmetillgången i ytnära jordlager kan också påverkas av solen. Även detta beskrivs dock under geotermisk energi längre fram i yttrandet.

2.2 Man skiljer mellan **två olika användningsformer** för geotermisk energi.

2.2.1 **Å ena sidan** handlar det om **användning i uppvärmningssyfte**: För närvarande används ungefär 40 % av EU:s samlade energiförsörjning till uppvärmning, och för detta ändamål räcker det i regel med relativt låga (vatten-)temperaturer (< 100°C).

2.2.1.1 Enbart för uppvärmningsändamål sätter man bland annat in så kallade **geotermiska brunnar**, med ett koaxialrör som är slutet i nedre änden (på 2,5–3 kilometers djup) som genomströmmas av vatten i båda riktningarna. Röret absorberar då värmeenergi på upp till 500 kWth.

2.2.1.2 **Jordvärmepumpar** ("omvända kylaggregat") för uppvärmning av byggnader utgör en speciell utnyttjandeform för ytnära jordvärme (från ca 2 kWth till 2 MWth). I det sammanhanget används dessutom ett "kylmedel" (⁽¹⁾). Det finns flera olika varianter som beroende på teknik kräver ett djup på en meter upp till flera hundra meter.

2.2.2 **Å andra sidan** handlar det om **utvinning av elenergi**. I det sammanhanget krävs däremot högre temperaturer (t.ex. > 120°C). Vanligtvis använder man två borrhål på stort avstånd från varandra, som i båda riktningarna genomströmmas av det vatten som skall värmas upp. På det viset kan man uppnå större värmemängder (ungefär 5–30 MWth).

2.2.2.1 Men även dessa (vatten-)temperaturer är förhållandevis låga med tanke på den önskvärda termodynamiska verkningsgraden (för omvandling av värmeenergi till elektrisk energi) och den nödvändiga kokpunkten för turbinkretsloppet.

2.2.2.2 Därför använder man företrädesvis vätskor med lägre kokpunkt i turbinkretsloppet (t.ex. perfluoropentan C5F12). Man utvecklar också särskilda turbinkretsar, såsom "Organic Rankine Cycle" (ORC-processen) eller "Kalinaproccessen".

2.2.3 Speciellt fördelaktigt är det att **kombinera de båda användningarna (elektricitet och värme)** och utnyttja den värme som inte går åt i samband med elutvinningen till uppvärmning, dvs. samtidigt producera både värme och elenergi.

2.3 Det är emellertid bara tillräckligt djupliggande (flera kilometer under jordytan) värmereserver som lämpar sig för produktion av praktiskt användbar energi, framför allt när det gäller utvinning av elström. Detta förutsätter omfattande borrhningar på stort djup.

(¹) I framtiden t.ex. CO₂.

2.3.1 För exploateringen och driften av sådana anläggningar stiger dock kostnaderna kraftigt med ökande djup. Därför måste man göra en avvägning mellan borrhjup, verkningsgrad och värmeutbyte beroende på anläggningens syfte.

2.4 Av den anledningen har man i första hand sökt användbara värmereserver i de geologiska zoner som kännetecknas av geotermiska anomalier.

2.4.1 Utpräglade geotermiska anomalier (s.k. höggradigt entalpiska (⁽²⁾) reserver) finner man framför allt i regioner med förhöjd vulkanisk aktivitet (Island, Italien, Grekland och Turkiet). Redan i antiken använde man höggradigt entalpiska reserver till kurbad. Sedan cirka 100 år tillbaka används dessa också för elenergiutvinning (Larderello, Italien, 1904).

2.4.2 Däremot finns lätta geotermiska anomalier (s.k. låggradigt entalpiska hydrotermala reserver), dvs. med endast lätt förhöjd temperaturökning i takt med tilltagande djup, i tektoniskt aktiva områden (Övre Rhenbäckenet, Tyrrenska havet, Egeiska havet osv.) och vidare i vattenförande sediment (Pannoniska bäckenet i Ungern och Rumänien samt det nordtyska/polska bäckenet).

2.5 På grund av den begränsade omfattningen av zoner med geotermiska anomalier har man dock sedan 1980-talet i allt högre grad bemödat sig om att exploatera även värme som finns lagrad i "normala" geologiska formationer, för att på så vis bättre tillgodose ökande energibehov och anpassa värme- och energiutbudet till regionala behov.

2.5.1 Under 1990-talet har man i synnerhet i det tyskspråkiga området börjat använda reserver belägna utanför områden med geotermiska anomalier för energiutvinning. Först under de senaste fyra åren har man börjat framställa elenergi i Altheim och Bad Blumau (Österrike) och i Neustadt-Glewe (Tyskland).

2.5.2 Det handlar om djupborrning: Man måste söka sig ned till minst 2,5 kilometers och helst till 4–5 kilometers djup.

(²) Inom termodynamiken används begreppet "entalpi" för summan av inre energi och utvidgningsenergi.

2.6 Detta förfarande medför följande fördelar:

- Utnyttjandet av jordvärme är inte i likhet med vindkraft och solenergi beroende av väderförhållanden eller av dygns- och årstidsväxlingar. Därigenom kan man lättare säkra den viktiga basnivån för energiförsörjningen.
- Till jordytan behöver man endast transportera redan befintlig värme från reserver som är belägna på några kilometers djup. Man sparar alltså in de processer som annars är nödvändiga för primär värmeproduktion (såsom förbränning eller kärntekniska processer), liksom de kostnader och den miljöpåverkan som de medför.
- Det rör sig om nästan outtömliga regenerativa värmere-server, vars exploatering teoretiskt sett kan leverera ett anseeligt bidrag till energiproduktionen.

2.7 Följande nackdelar bör dock nämnas:

- Temperaturerna är relativt låga om man vill uppnå en tillfredsställande termodynamisk verkningsgrad för elproduktion.
- På grund av det erforderliga återflödet av värme till de underjordiska reserverna och värmeöverföringen från dessa reserver måste man utvinna och använda stora volymer, så att de vid stora värmeuttag inte visar några tecken på att uttömmas i förtid (i förhållande till den planerade användningen), vilket annars kan medföra att man tvingas överge reserven i fråga.
- Vid utnyttjande av reserverna måste man förhindra att miljöfarliga eller frätande ämnen frigörs som kan få negativa effekter på omgivningen (bl.a. CO₂, CH₄ och H₂S samt olika salter). Man måste också hålla korrosionen under kontroll i anläggningens olika komponenter.
- Kostnaderna och den ekonomiska osäkerheten (p.g.a. risken att fyndigheten t.ex. ger dåligt utfall eller töms ut) vid utvinning och användning av geotermiska reserver är fortfarande förhållandevis höga.

3. Den nuvarande situationen

3.1 I huvudsak handlar djupgeotermin om tre utvinnings- och användningstekniker – vanligtvis måste två borrhinar ske (geotermiskt dubblettssystem)⁽¹⁾ – eller varianter på dessa, nämligen:

- Hydrotermala reserver, ur vilka underjordiska icke-artesiska (dvs. utan övertryck) förekomster av varmvatten pumpas upp till jordytan: Denna teknik har för det mesta hittills

⁽¹⁾ Se dock 2.2.1.1 den slutna "geotermiska brunnen" och 2.2.1.2 "jordvärmepumpen".

använts för uppvärmning. För närvarande håller man också på att utsträcka tekniken till att omfatta varmvatten med högre temperaturer i syfte att producera el. Värmeöverföringsmedium är det grundvatten som finns.

- Hot Dry Rock-system (HDR – het torr sten), där lämplig sten exploateras genom djupborrning och massiva stimuleringsåtgärder: Med hjälp av vatten injicerat från markytan utvinns värme från denna sten genom att värmväxlarytorna i urberget, som skapats på konstgjort sätt genom stimulering, avkyls.
- Varmvattenreservoarer som står under tryck och där den upp till 250°C (så varmt endast i ett fåtal särskilda fall) varma blandningen av vatten och ånga kan användas för att producera el eller processvärme.

Dessutom håller tekniker⁽²⁾ för en förbättrad överföring resp. användning av värme ovan jord på att utvecklas.

3.2 EU har för närvarande en installerad kapacitet för produktion av el ur geotermiska anläggningar – framför allt genom användning av geotermiska anomalier – på ca 1 GWel, dvs. ca 2 ‰ av den totala installerade kapaciteten i EU, framför allt i Italien. För omedelbar användning för uppvärmning uppgår den installerade kapaciteten för närvarande till ca 4 GWth. Enligt prognoserna kan man dock förvänta sig 8 GWth eller mer år 2010.

3.3 De båda användningssätten har hittills alltså inte stått för något betydande kvantitativt bidrag till energiförsörjningen i EU, och deras andel i användningen av förnybara energiformer har hittills också varit försumbar.

3.4 Användningen av geotermisk energi har på senare år dock uppvisat en klar tillväxt till följd av stöd från både medlemsstaterna och EU. Så länge det handlar om en värmeeffekt på mellan några och några tiotal MWth är geotermin därmed också ett bidrag till den decentraliserade energiförsörjningen.

3.5 Enligt kommittén är detta fullt motiverat och värt att stödja. Även här handlar det för det mesta om försöksanläggningar där olika metoder prövas och vidareutvecklas.

3.6 Utanför de områden som har geotermiska anomalier motsvarar kostnaderna per kWh elenergi fortfarande ungefär hälften av kostnaderna för solenergi och två gånger kostnaderna för vindenergi. Och till och med detta förutsätter för det mesta en samtidig värme- och elproduktion.

⁽²⁾ Se 2.2.2.2 angående turbinkretsloppet.

3.6.1 Här kan det geotermiska energiutbudet dock (se ovan) i stor utsträckning anpassas till behoven, vilket kommer att vara till allt större nytta om de förnybara energiformernas andel på energimarknaden växer. Då kommer kapacitetssvängningarna inom vind- och solenergin nämligen att förutsätta alltfler reglerings- och buffertåtgärder. Antagligen kommer man till slut inte att klara sig utan sådana energikrävande och kostsamma lagringsmedier som t.ex. väte.

4. Framtida utveckling och rekommendationer

4.1 Användningen av geotermisk energi kan, om den inte är begränsad till zoner med geotermiska anomalier (se punkt 2.4 och 2.5), bli ett viktigt bidrag till en miljövänlig och hållbar energiförsörjning (se punkt 4.13).

4.2 För att utnyttja och utveckla denna potential för ekonomiskt meningsfull elproduktion krävs det borrhinar på minst 4 till 5 kilometers djup så att man kan utnyttja de (bergs-)skikt som har de minimitemperaturer på cirka 150°C som krävs. Dessutom måste berggrunden där bearbetas (stimuleras) på ett sådant sätt att en tillräcklig värmeväxling kan ske mellan det heta berget och det naturliga eller injicerade vattnet och att vattnets genomströmningshastighet blir tillräckligt hög.

4.2.1 För användning i enbart uppvärmningssyfte (se punkt 2.2.1.1) räcker däremot också mindre borrhjup på t.ex. 2 till 3 kilometer.

4.3 Tekniker med detta syfte utvecklas och prövas redan på flera olika platser med olika geologisk beskaffenhet i Europa (t.ex. Soultz-sous-Forêts, Groß Schönebeck). Möjligheterna till utbyggnad beror här på hur de platsbundna och därmed exporterbara användningsteknikerna utvecklas. För att detta mål skall kunna uppnås krävs dock betydande FoU-insatser.

4.4 Å ena sidan handlar det om att vidareutveckla existerande tekniker så att de blir praktiskt användbara, och att undersöka de ovan nämnda förutsättningarna för en hållbar användning av den geotermiska energin.

4.4.1 En särskilt viktig fråga i samband med detta är om de hydrauliska och termodynamiska förutsättningarna för tillräcklig hållbarhet faktiskt kan vara uppfyllda i en sådan stimulerad reservoar.

4.5 Å andra sidan måste då också de enskilda stegen förbättras och rationaliseras så långt att kostnaderna för denna energianvändning blir konkurrenskraftiga (se nedan). Detta förutsätter inte bara FoU-insatser (se punkt 1.6) utan också insatser för att förbereda marknaden, så att kostnader kan sparas i samband med produktionen.

4.6 Med konkurrenskraft menas på medellång sikt att användningen av geotermisk energi kostnadsmissigt skall kunna konkurrera med användningen av vindenergi. Detta kan man också förvänta sig med tanke på att vindenergens nackdelar blir tydligare. Till nackdelarna hör inte enbart de mycket starka svängningarna i utbudet – vilket som vi vet leder till stora indirekta kostnader och utsläpp på andra platser – samt de negativa konsekvenserna för befolkningen i närområdet och för landskapsbilden, utan också det allt större behovet av reparationer och underhåll. Dessutom måste kostnaderna för konsumenterna och de offentliga finanserna räknas in i totalbilden.

4.7 På lång sikt och med tanke på att priserna på olja och naturgas förmodligen kommer att fortsätta stiga (och reserverna minska) uppstår frågan om den geotermiska energins allmänna konkurrenskraft, dvs. huruvida och i så fall när också denna energianvändning – med hänsyn till de externa kostnaderna för alla energiomvandlingstekniker – kan bli konkurrenskraftig på lång sikt utan något som helst stöd eller någon förmånsbehandling som kan leda till snedvridningar på marknaden.

4.8 Till dess krävs dock följande insatser (!):

— Både medlemsstaterna och EU bör genom målinriktade FoU-program driva fram den teknisk-vetenskapliga utvecklingen så långt att de olika teknikerna och stegen kan utvecklas och prövas i ett tillräckligt antal försöksanläggningar.

— Som startstöd bör successivt avtagande incitament för privata investeringar skapas för marknads lansering liksom bestämmelser (t.ex. lagar om leverans av el till nätet samt om uppvärmning/luftkonditionering) som under den inledande fasen av marknads lanseringen gör det mer intressant att sälja den energi som stöds. Syftet är också att pröva, förbättra och utvärdera den ekonomiska potentialen. Detta gäller framför allt också kontrakteringsmodeller från energiförsörjningsföretagen gentemot konsumenterna.

— Man måste försäkra sig mot riskerna i samband med prospekteringen och exploateringen av geotermiska reserver, såsom risken för att inga fynd görs och borrhjupen.

4.9 Kommittén konstaterar med tillfredsställelse att mycket redan gjorts på detta område. Vi stöder till fullo kommissionen och dess löpande eller annonserade FoU-projekt på området och dess intention att ytterligare klart öka insatserna i nästa FoU-ramprogram. Vi stöder också medlemsstaterna och deras FoU-program samt deras ansträngningar för att redan nu genom stödåtgärder underlätta och stimulera försöken till marknads lansering.

(!) Se "Främjande av förnybar energi: Åtgärder och finansieringsinstrument".

4.10 Kommittén önskar i detta sammanhang upprepa sin tidigare rekommendation om att utnyttja de möjligheter som det europeiska forskningsområdet ger, genom en omfattande, tydlig och samordnad strategi för energiforskning där alla partner aktivt deltar, och göra denna till ett grundelement i det sjunde FoU-ramprogrammet och Euratomprogrammet.

4.11 Denna strategi skulle också innefatta nödvändiga FoU-åtgärder för att utveckla geotermin och ge den plats som tillkommer den till dess att den långsiktiga kostnadsutvecklingen och den faktiskt realiserbara potentialen för denna teknologi kan bedömas bättre på en energimarknad som ändå hela tiden förändras.

4.12 Dessutom rekommenderar kommittén att man genom öppen samordning så långt som möjligt integrerar alla FoU-program rörande geotermin – dvs. även dem som hittills endast erhållit nationellt stöd – i ett europeiskt energiforskningsprogram, och därmed också främjar samarbetet inom EU.

4.13 Här ser kommittén också en möjlighet för de nya medlemsstaterna att delta i EU:s FoU-ramprogram. Den pågående förnyelsen av energisystemen i dessa länder bör användas för att installera lämpliga försöks- och demonstrationsanläggningar där.

4.14 Kommittén rekommenderar dessutom att kommissionen försöker harmonisera gällande stödåtgärder för marknadsanslagning (t.ex. lagar om strömleverans till näten) inom EU på ett sådant sätt att geotermin åtminstone till en början får en möjlighet till rättvis konkurrens med liknande tekniker i hela EU.

4.15 Med tanke på den möjlighet som geotermin erbjuder i form av samtidig försörjning av värme och elenergi rekommenderar kommittén dessutom att kommissionen gör insatser för lämpliga värmenät och utnyttjande av värme.

5. Sammanfattning

5.1 Utvinningen av geotermisk energi innefattar de tekniker som tar vara på värmeflödet från jordens heta innandöme till jordenytan.

5.2 Detta berör i första hand tillgången till värme för uppvärmning men också för elenergi eller båda energiformerna samtidigt.

5.3 I områden med geotermiska anomalier utvinns man redan nu geotermisk energi, men dess andel av den totala energiförsörjningen är mycket liten.

5.4 Genom teknologier som gör det möjligt att utnyttja även andra områden än dem med geotermiska anomalier kan utvinningen av geotermisk energi komma att utgöra ett betydande bidrag till en hållbar energiförsörjning, framför allt på basnivå. Detta innebär dock djupborrningar på runt 4 till 5 km och ytterligare "stimulansåtgärder".

5.5 Dock har även användningen av den mer ytliga jordvärmens med jordvärmepumpar en lovande utvecklingspotential för uppvärmning och luftkonditionering.

5.6 Potentialen för basförsörjning gör att geotermin skiljer sig från metoder med ett ostadigt utbud (t.ex. vind- och solenergi), som kräver eller kommer att kräva alltmer reglerings-, buffert- och lagringsteknik, och som genom sitt markbehov och sin inverkan på landskapsbildningen stöter på motstånd bland befolkningen.

5.7 Kommittén upprepar sin rekommendation att man bör utnyttja de möjligheter som det europeiska området för forskning ger genom en omfattande strategi för energiforskning.

5.8 Denna bör också innefatta nödvändiga FoU-åtgärder för utveckling av geotermin som en fortsättning på och en rimlig förstärkning av de relevanta program som funnits hittills.

5.9 Kommittén rekommenderar att de geotermirelaterade FoU-programmen, som hittills endast erhållit nationellt stöd, integreras genom öppen samordning i ett europeiskt energiforskningsprogram och i de integrerande åtgärder som ingår i ett sådant.

5.10 Kommittén rekommenderar att man i alla medlemsstater skapar inledande, successivt avtagande incitament för och bestämmelser om marknadsanslagning (t.ex. en lag om leverans av ström till nätet) samt för privata investerare, vilket gör utnyttjande och försäljning av denna energiform som erhåller tillfälligt stöd mer intressant. Därigenom skulle man också öka möjligheterna att pröva, förbättra och utvärdera denna energiforms ekonomiska potential.

5.11 Kommittén rekommenderar att EU harmoniserar sådana stödåtgärder så långt att en rättvis konkurrens blir möjlig i hela unionen inom ramen för den geotermiska tekniken.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförande av installations- och driftsfaserna i det europeiska projektet för satellitbaserad radionavigation"

(KOM(2004) 477 slutlig – 2004/0156 COD)

(2005/C 221/06)

Den 16 november 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 156 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 januari 2005. Föredragande var **Virgilio Ranocchiar**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 134 röster för och 3 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1 Ända från början har EESK följt hur det europeiska programmet Galileo för satellitnavigering och positionsbestämning har skapats och utvecklats. Kommittén har erkänt dess strategiskt viktiga roll för det europeiska systemets konkurrenskraft, både när det gäller dess innovativa återverkningar på det ekonomiska, sysselsättningsmässiga och sociala området och den förbättrade livskvalitet som Galileo kan garantera det civila samhället⁽¹⁾. Kommittén har också pekat på hur viktigt det är att ända från det gemensamma företagets⁽²⁾ start göra privata aktörer delaktiga i utvecklingen och utnyttjandet av systemet, genom att ett kontinuerligt stöd garanteras under utvecklingsfasen och installationsfasen⁽³⁾.

1.2 Som EESK påpekat i sitt senaste yttrande på detta tema⁽⁴⁾ övergick programmet Galileo slutligen i en konkret startfas efter överenskommelsen av den 26 maj 2003 inom ESA:s styrelse om medlemmarnas respektive ekonomiska tillskott. Kommittén har även framhållit att "Galileoprogrammet är en mycket viktig fråga för Europeiska unionen, för dess oberoende, dess tekniska och vetenskapliga kapacitet, dess ekonomi och i första hand dess rymdsektor".

2. Den nuvarande situationen och den utveckling som kan förväntas

2.1 Man bör erinra sig att programmet Galileo utvecklas i följande fyra faser:

⁽¹⁾ EGT C 311, 17.11.2001, s. 19.

⁽²⁾ Det gemensamma företaget Galileo inrättades i enlighet med artikel 171 i EG-fördraget genom förordning (EG) nr 876/2002 av den 21 maj 2002. Företaget handhar programmet Galileos utvecklingsfas och förbereder installations- och driftsfaserna. Det har sitt säte i Bryssel. De ursprungliga medlemmarna är Europeiska gemenskapen, företrädd av Europeiska kommissionen, och Europeiska rymdorganisationen.

⁽³⁾ EGT C 48, 21.2.2002, s. 42.

⁽⁴⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om: "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet - Rapport om läget för forskningsprogrammet Galileo i början av 2004", EUT C 302, 7.12.2004.

— **Utformningsfasen** inleddes 1999, avslutades 2001 och omfattade utformningen av hela systemets arkitektur och de fem typer av tjänster som kommer att beskrivas längre fram. Denna fas finansierades huvudsakligen genom gemenskapens femte ramprogram för FoTU 1998–2002.

— **Utvecklings- och valideringsfasen** inleddes 2002, kommer att avslutas 2005 och omfattar utveckling av satelliter och markkomponenter samt validering av systemet i installationsfasen. De offentliga anslagen från EU/Europeiska rymdorganisationen (ESA) uppgick till 1,2 miljarder euro samt hundra miljoner euro från sjätte ramprogrammet för FoTU 2002–2006.

— **Installationsfasen** skall enligt planerna pågå 2006–2007 och omfatta tillverkning och uppskjutning av satelliter – de första två satelliterna kommer att skjutas upp redan i slutet av 2005 – och installation av hela marksegmentet. Det totala finansieringsbeloppet är 2,1 miljarder euro. En tredjedel, dvs. 700 miljoner euro, betalas via gemenskapsbudgeten, och de övriga två tredjedelarna, dvs. cirka 1,4 miljarder euro, betalas av det konsortium som skall väljas ut.

— **Driftsfasen** kommer att inledas 2008 och innebära årliga drifts- och underhållskostnader på cirka 220 miljoner euro, som helt och hållet skall bäras av de privata aktörerna, med undantag av ett särskilt ekonomiskt tillskott från EU på totalt 500 miljoner euro för de första åren i denna fas, i enlighet med de beslut som kommer att fattas om EU:s budgetplan för 2007–2013.

2.2 Efter utformningsfasen inrättades i maj 2002 det gemensamma företaget Galileo, för fyra år och i syfte att ”säkerställa enhetligheten i projektets ledning och ekonomiska kontroll under forsknings-, utvecklings- och demonstrationsfasen av Galileoprogrammet, och för detta ändamål (...) mobilisera de medel som avsatts för detta program”.

2.3 Genom förordning (EG) nr 1321/2004 ⁽¹⁾, som inrättar en **uropeisk tillsynsmyndighet för GNSS** (det globala systemet för satellitnavigering), och den gemensamma åtgärden 2004/552/GUSP ⁽²⁾, båda av den 12 juli 2004, har systemets driftsstrukturer färdigställt. Strukturerna skall dels tillvarata det allmännas intressen i samband med programmen, dels garantera säkerhet och skydd för Galileo-systemet.

2.4 På internationell nivå ingick **EU och USA** den 26 juni 2004, efter fyra års förhandlingar, ett mycket viktigt avtal om Galileo och GPS ⁽³⁾. Avtalet rör främjande, tillhandahållande och utnyttjande av tjänster från de båda systemen för satellitnavigering och positionsbestämning samt fullkomligt driftskompatibla tillämpningar. Systemen kommer att fungera parallellt, utan att signalerna påverkar varandra. Därmed kan Galileo, inom ramen för de internationella satellitnavigeringssystemen (GNSS), bli den internationella standarden för öppna signaler som används i civilt och kommersiellt syfte (GPS handhas av militär) och bli tillgängligt och attraktivt även för de nuvarande GPS-användarna i och med att en enda, gemensam mottagare används.

2.5 Ett annat resultat av det internationella samarbetet är ett samarbetsavtal med **Israel** som undertecknades den 13 juli 2004 och följde på det avtal som undertecknades med **Kina** den 30 oktober 2003. Sedan en tid tillbaka pågår förhandlingar för att åstadkomma driftskompatibilitet med det **ryska systemet GLONASS** ⁽⁴⁾, och framsteg har framför allt gjorts när det gäller förvärv av frekvenser och användning av ryska bärarketer, samtidigt som förhandlingar om samarbetsavtal med Ryssland, Ukraina och Indien är långt framskridna. Kontakter har även tagits med Australien, Brasilien, Mexiko och Sydkorea. Även Schweiz, Norge och Kanada överväger att delta i finansieringen.

⁽¹⁾ Rådets förordning om inrättandet av strukturer för förvaltningen av de europeiska programmen för satellitbaserad radionavigering (EUT L 246, 20.7.2004).

⁽²⁾ Se EUT L 246, 20.7.2004.

⁽³⁾ US GPS: United States Global Positioning System som handhas av militären.

⁽⁴⁾ GLONASS: Global Navigation Satellite System.

2.6 I **Medelhavsområdet** ledde Europa-Medelhavskonferensen för utrikesministrarna i Valencia i april 2002 till en handlingsplan som omfattar Medelhavssamarbete rörande satellitnavigering och positionsbestämning. Nyligen godkände det gemensamma företaget i Kairo projektet **Euro-Med GNSS** för demonstration, utbildning och samordning med avseende på den regionala GNSS-planen. Syftet är att i samarbete med MEDA-partnerna undersöka effekterna av **EGNOS** ⁽⁵⁾, en geostationär satellit som var föregångare till Galileo.

2.7 När systemet Galileo väl är i drift skall det tillhandahålla följande **fem typer av tjänster**:

- En öppen grundläggande tjänst som framför allt syftar till tillämpningar för allmänheten och tjänster i allmänhetens intresse.
- En kommersiell tjänst som skall säkerställa utvecklingen av tillämpningar för professionellt bruk och även omfatta tjänster som är effektivare än de grundläggande tjänsterna, särskilt när det gäller tjänstegarantin.
- Tjänsten "Safety of Life" med mycket hög kvalitet och tillförlitlighet, avsedd för tillämpningar som kan vara livsviktiga, t.ex. inom sjöfart och luftfart.
- En sök- och räddningstjänst som skall innebära en avsevärd förbättring av de system som för närvarande används i nödsituationer och vid livräddning.
- Tjänsten "Public Regulated Service" (PRS), som är avsedd för institutionellt bruk. Den skall använda kryptering och inte påverkas av radiostörningar och interferenser, och är främst avsedd för offentliga institutioner som är verksamma på områdena räddningstjänst, nationell säkerhet och upprätthållande av lag och ordning och som därför behöver ett absolut skydd ⁽⁶⁾.

2.8 Eftersom Galileo-systemet kännetecknas av civil användning och civilt handhavande och dess tillämpningar främst är avsedda för kommersiellt och professionellt bruk, räknar kommissionen med att Galileos potentiella marknad skulle kunna utgöras av 3 miljarder mottagare år 2010. Avkastningen på investeringarna skulle då uppgå till cirka 250 miljarder euro per år, och det skulle uppstå nya företag och hundratusentals högkvalificerade jobb, varav fler än 150 000 i Europa.

⁽⁵⁾ EGNOS: European Geostationary Navigation Overlay Service: ett system som grundar sig på korrigerande av GPS-s signaler genom ett nät av markstationer och geostationära satelliter. EGNOS togs i drift 1996 och var en föregångare till Galileo, men bör nu integreras med Galileo också när det gäller gemensamma koncessioner.

⁽⁶⁾ Se koncessionsavtalet för programmet Galileos installations- och driftsfas – 2003/s200-179789, publicerad den 17 oktober 2003.

2.9 Det gemensamma företaget slutförde i september 2004 **förhandlingsfasen** och mottog de slutliga anbudena från två konsortier som strävade efter att bli koncessionshavare (Eurely⁽¹⁾) och Inavsat⁽²⁾). Den slutliga bedömningen av anbudena grundar sig på följande tre kriterier: företagskapacitet och finansiell kapacitet, teknisk kapacitet samt rättsliga och avtalsmässiga aspekter.

2.10 Företaget har lagt fram en rapport om ovanstående till kommissionen, och kommissionen har i sin tur utfärdat ett meddelande till parlament och rådet⁽³⁾, "Det europeiska projektet för satellitnavigation går in i uppbyggnads- och driftsfaserna". Därefter kan det gemensamma företaget i enlighet med sitt mandat "**få de politiska direktiv fastlagda som behövs för den offentliga finansieringen av de följande faserna av projektet och för uppgifterna inom området offentliga tjänster**, framför allt när det gäller att fastlägga vilka tjänsterna skall vara" och därmed lägga fram ett förslag om tilldelning av avtal för undertecknande av tillsynsmyndigheten, som i enlighet med den tidigare nämnda förordning (EG) nr 1321/2004 är den myndighet som skall underteckna och ansvara för genomförandet av avtalet.

2.11 Kommittén undrar om det inte finns en risk att detta förfarande blir alltför komplicerat med överlappningar och dubbla kontroller som varken förefaller vara smidiga eller tydliga.

2.12 **Tillsynsmyndigheten**, som behandlas i det förslag till förordning som är föremål för detta yttrande och där definieras som det gemenskapsorgan som skall tillvarata det allmänna intresset i samband med programmen för satellitnavigation, regleras av förordning (EG) nr 1321/2004 och kommer att tillättas först 2005.

3. Kommissionens förslag

3.1 Det förslag som behandlas i detta yttrande är avsett att uppfylla kravet på ett **särskilt rättsligt instrument**, som kan ge programmet en fristående budgetpost och därmed möjliggöra effektivare handhavande och övervakning av Galileos installationsfas och driftsfas i finansiellt hänseende, också när det gäller koncessionshavaren.

3.2 Förslaget till förordning syftar alltså till att fastställa villkoren för gemenskapens finansiella stöd till installations- och driftsfaserna. Det fokuserar särskilt på följande:

⁽¹⁾ Eurely: ett konsortium som grundats av Alcatel, Finmeccanica och Vinci.

⁽²⁾ Inavsat: grundat av EADS Space, Inmarsat Ventures och Thales Group.

⁽³⁾ KOM(2004) 636 slutlig av den 6 oktober 2004.

3.2.1 Gemenskapsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa en finansiell balans mellan de resurser som gemenskapen ställer till förfogande och dem som kommer från koncessionshavaren. Detta gäller

— tillhandahållande av tjänster som genereras av Galileo,

— de licenser och immateriella rättigheter för komponenter i systemet som beviljats kostnadsfritt av tillsynsmyndigheten, och

— långfristiga lån från EIB.

3.2.2 Lämpligheten i tillsynsmyndighetens institutionella struktur för handhavande och kontroll.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK anser att man nu bör förbättra de tekniska aspekterna på tillhandahållandet av de olika tjänsterna för att **garantera öppna standarder** som ger tillgång till flera tjänsteleverantörer och olika typer av innovativa tjänster. Man bör undvika artificiella hinder och höga avgifter för nykomlingar, särskilt mindre aktörer.

4.2 När det gäller **hur stora finansieringsbeloppen skall vara**, hoppas EESK att en ny budgetplan för gemenskapen snart skall antas. Kommittén stöder kommissionens begäran om anslag på en miljard euro till programmet Galileo i form av en särskilt budgetpost som inte är beroende av andra poster. Vidare begär kommittén att detta belopp skall höjas till lämplig storlek, för att säkerställa EGNOS utveckling och integration i programmet Galileo. Kommittén menar att forskningen om positionsbestämningssystemen GNSS bör få utrymme och anslag även inom sjunde ramprogrammet för FoTU.

4.3 För övrigt undrar kommittén hur man i detta sammanhang skall integrera de eventuella offentliga bidragen från organ i tredje land som redan har visat intresse för att delta i finansieringen av programmet Galileo.

4.4 Man kan konstatera att koncessionshavarens finansiella ram omfattar fördelar som hänger samman med att denne tillhandahåller tjänster och åtnjuter licenser och kostnadsfria immateriella rättigheter (IPR)⁽⁴⁾. Kommittén måste här ge uttryck för sin oro över att koncessionshavaren skulle kunna få en dominant ställning eller monopolställning som skulle avgöras på förhand och eventuellt medföra en snedvridning av konkurrensen och hinder för den fria marknaden.

⁽⁴⁾ Immateriell äganderätt (IPR: Intellectual Property Right)

4.5 När det gäller **lämpligheten i den institutionella strukturen för handhavande och kontroll** som läggs ut på en europeisk myndighet (europeiska tillsynsmyndigheten för det globala systemet för satellitnavigering), vill vi framhålla följande punkter:

4.5.1 Företrädare för Europeiska rymdorganisationen (ESA) får inte ingå i **denna europeiska tillsynsmyndighets styrelse**, men ingår däremot i det gemensamma företags nuvarande styrelse.

4.5.2 **Ansvar för handhavande och kontroll** skall föras över från det gemensamma företaget till den europeiska tillsynsmyndigheten för GNSS, som skall förvalta Galileos fonder, fungera som koncessionsgivande myndighet, se till att avtalsförpliktelserna fullgörs, ge koncessionshavaren rätten att utnyttja tillgångarna under den tid avtalet gäller, handha avtalet med EGNOS-operatören, samordna medlemsstaternas initiativ för de frekvenser som behövs för att systemet skall fungera, garantera att certifieringen för komponenterna är enhetlig och se till att säkerhetsbestämmelserna efterföljs, däribland bestämmelserna i den gemensamma åtgärden 2004/552/GUSP.

4.5.3 Kommittén kan inte dölja sin oro över den mycket känsliga fas när ansvaret flyttas över från **det gemensamma företaget**, som upphör i maj 2006, till den nya **europeiska tillsynsmyndigheten för GNSS** som skall träda i funktion första halvåret 2005.

4.5.4 Vi rekommenderar därför att kommissionen och rådet noga övervakar denna övergångsfas och "samexistensen" mellan det gemensamma företaget och tillsynsmyndigheten.

4.5.5 Bestämmelserna i den **gemensamma åtgärden 2004/552/GUSP** och förordningen om inrättande av den europeiska tillsynsmyndigheten för GNSS, som föreskriver en **kommitté för systemets säkerhet och tillförlitlighet**, reglerar de frågor som rör Galileos inre säkerhet.

Enligt EESK bör man fördjupa förbindelserna mellan Galileosystemet och de övriga europeiska initiativen, t.ex. systemet Global Monitoring for Environment and Security (GMES), systemen Cospas-Sarsat⁽¹⁾ för personsökning och livräddning, nätverken för rättsliga och inrikes frågor, multimedianäten Grids etc.

⁽¹⁾ COSPAS (ryska förkortning: "Kosmitjeskaja Sistema Poiska Avarijnich Sudov" eller "Rymdsystem för spaning efter fartyg i nöd" – SARSAT ("Search And Rescue Satellite Aided Tracking" eller "Satellitstödd spaning och undsättning") – ett internationellt system med humanitärt syfte för spaning, identifiering och undsättning via satellit. Tack vare detta system kunde man under perioden 1982–2003 rädda mer än 15 000 människor världen över.

4.5.6 Kommittén vill upprepa något som den påpekat i tidigare yttranden⁽²⁾, nämligen hur viktigt det är att samtidigt som man reglerar säkerhetsfrågorna även reglera **skyddet av privatlivet och personuppgifter genom att man där så är möjligt överläter denna fråga på Europeiska byrån för mänskliga rättigheter⁽³⁾ eller överväger att upprätta ett lämpligt rådgivande organ**. Det räcker inte med den hänvisning till förordning EG 45/2001 som ges i artikel 19 i den ovan nämnda förordningen som inrättar den europeiska tillsynsmyndigheten för GNSS. Att säkerställa ett fullgott skydd av privatlivet och personuppgifter är enligt vår mening minst lika viktigt som ett fullgott skydd av säkerheten, om systemet Galileo verkligen skall bli framgångsrikt och få fullt stöd från det civila samhället.

4.5.7 Vad beträffar det civila samhällets deltagande noterar EESK också att ett för Europa så viktigt initiativ som Galileo-programmet alltjämt är praktiskt taget okänt för det flesta EU-medborgare. Därför hoppas EESK att gemenskapsorganisationerna tillsammans med de nationella regeringarna snarast initierar en informations- och upplysningskampanj, som förutom att låta EU-medborgarna få kännedom om och lära sig uppskatta denna eminenta europeiska forsknings- och industriprodukt lugnar dem vad gäller frågan om skyddet av deras rätt till privatliv.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar EESK att följande anmärkningar införlivas i skälen i förslaget till förordning:

5.1.1 **Nytt skäl 3a:** "Med tanke på den inverkan som programmet kan komma att få på EU-medborgarnas liv skall kommissionen vinnlägga sig om att skyddet av privatlivet och personuppgifter när det gäller tillhandahållandet av Galileo-tjänsterna anförtros Europeiska byrån för mänskliga rättigheter, alternativt ett tillfälligt rådgivande organ, för att säkerställa en utveckling i riktning mot ökad öppenhet och en kontinuerlig dialog med alla potentiella användare och det civila samhället".

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande om "Förslag till rådets förordning om bildande av det gemensamma företaget Galileo", punkt 3.5 EGT C 48, 21.2.2002.

⁽³⁾ Se meddelande från kommissionen KOM(2004) 693 av den 25 oktober 2004, i vilket föreslås att byrån inrättas 2005 och också får ansvar för skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter.

5.1.2 **Lägg till följande i skäl 12:** "(...) att säkerställa ytterligare gemenskapsmedel från samma budgetpost för utveckling och integrering av EGNOS i Galileo, och se till att satellitnavigering och integrering av satellitnavigering får tillräckligt utrymme och tillräckliga anslag även inom sjunde ramprogrammet för FoTU".

5.1.3 **Nytt skäl 13a:** "Kommissionen och rådet skall säkerställa att övergången från det gemensamma företaget till den nya europeiska tillsynsmyndigheten för GNSS sker med fullständig öppenhet, för att undvika överlappningar, driftsförse- ningar eller, vad värre är, marknadshinder".

5.1.4 **Nytt skäl 14a:** "Kommissionen skall se till att eventuella finansiella och andra bidrag från organ i tredje land till europeiska tillsynsmyndigheten för GNSS inte strider mot de ömsesidiga intressena och rådande balans, med hjälp av lämpliga avtal som skall läggas fram för rådet och Europaparlamentet".

6. Slutsatser

6.1 Kommittén framhåller med kraft att den **helt och fullt stöder programmet Galileo** och en insats för att påskynda de två sista faserna i programmets utveckling, så att det verkligen kommer att vara i drift 2008.

6.2 EESK uppmanar kommissionen att göra en förhandsbedömning av de extra fördelar som koncessionshavare får genom tillhandahållandet av tjänster och immateriella rättigheter, genom att ge tydlig och detaljerad information om resultatet av denna bedömning.

6.3 Vi anser att det har gjorts stora framsteg när det gäller att genomföra en **internationell infrastruktur**, särskilt genom

det samarbetsavtal mellan EU och USA som skall garantera fullständig driftskompatibilitet mellan de olika systemen för satellitnavigering och positionsbestämning i världen.

6.4 Kommittén framhåller vikten av det internationella samarbetet med Kina och Israel, och anser att så stora ansträngningar som möjligt bör göras för att åstadkomma avtal om ömsesidigt intresse med Schweiz, Norge, Ryssland, Ukraina, Indien, Australien, Mexiko, Brasilien och Sydkorea. Kommittén anser att Medelhavsområdet bör ägnas särskild uppmärksamhet, eftersom man där redan kan utnyttja EGNOS tjänster och eftersom detta område har strategisk betydelse för freden, stabiliteten och den hållbara utvecklingen i Europa.

6.5 Kommittén anser i detta sammanhang att öppningen mot tredje land innebär att EU:s utrikespolitiska dimension stärks.

6.6 EESK hoppas att Europeiska kommissionen får möjlighet att förfoga över en budgetrubrik som avsätts för en informations- och upplysningskampanj, som förutom att låta EU-medborgarna få kännedom om och lära sig uppskatta denna eminenta europeiska forsknings- och industriprodukt lugnar dem vad gäller frågan om skyddet av rätten till privatliv.

6.7 Slutligen hoppas kommittén att ovanstående kommentarer och förslag rörande några av skälen i den förslagna förordningen kommer att beaktas (skydd av privatlivet, ökade finansiella resurser, övergångsperiod samt bidrag från tredje land). Dessa förslag är tänkta att bidra till att göra initiativet tydligare och öppnare samtidigt som tillräckligt stora anslag garanteras både i gemenskapsinstitutionernas och det civila samhällets intresse.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en infrastruktur för geografisk information i gemenskapen (INSPIRE)"

(KOM(2004) 516 slutlig – 2004/0175 COD)

(2005/C 221/07)

Den 13 september 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 januari 2005. Föredragande var **Daniel Retureau**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 140 röster för och 2 nedlagda röster:

1. Sammanfattning av kommitténs yttrande

1.1 Kommittén anser att det föreslagna inrättandet av en infrastruktur för geografisk information på gemenskapsnivå (Inspire) är lämpligt och önskvärt och att det överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Genom denna infrastruktur kommer de geografiska data som samlas in på nationell nivå att samordnas och göras användbara så att man på vetenskaplig grund bättre skall kunna dokumentera beslut på miljöområdet, uppföljningen av dessa beslut och de rapporter som skall avläggas i enlighet med vissa direktiv. Kommittén anser att den rättsliga grunden (EG-fördragets artikel 175) är lämplig.

1.2 Detta initiativ syftar till att minska dubbelarbete, informationsbrister och andra svagheter och till att främja samordning och relevans vid insamling och behandling av insamlade data. Det kräver att insatser görs på gemenskapsnivå. Initiativet skapar förutsättningar för ökad effektivitet när berörda förvaltningar och tjänster skall använda statistiken och när den på olika sätt skall utnyttjas av offentliga och privata aktörer, bland annat när det gäller tjänster med mervärde (kartor, specialdatabaser osv.).

1.3 Genom det föreslagna direktivet införs den rättsliga och tekniska ram som krävs för en sådan utveckling. En teknisk kommitté införs, och medlemsstaterna blir skyldiga att ge tillräde till sina geografiska data. Kommissionen kommer att ha ansvar för uppföljningen och regelbundet lägga fram rapporter.

1.4 EESK stöder det förslag som kommittén har uppmanat att yttra sig om, eftersom det obestriddligen har ett gemenskapsmervärde, tillhandahåller en harmoniserad referensram och främjar de framsteg som måste göras när det gäller de insamlade geografiska uppgifternas kvalitet och natur. Det skapar en grundval för miljöpolitiken och eventuellt annan politik på nationell och europeisk nivå och är ett gott hjälpmedel i beslutsprocessen.

1.5 EESK vill framhålla att man måste använda öppna protokoll och filformat samt universellt använda standarder som kan läsas med kostnadsfria läsprogram. Kommittén understryker också att det måste säkerställas att den indexerade information

som blir tillgänglig inom ramen för Inspire placeras i offentliga domäner, eftersom det är fråga om vetenskapliga data som är nödvändiga såväl för miljöpolitiken som för studenter och forskare. Slutligen vill kommittén understryka att detta arbete måste utföras utan att sekretessen för vissa statistiska uppgifter hotas, oavsett om de rör privatlivet, allmänintresset eller säkerhetsfrågor.

2. Kommissionens förslag

2.1 Den rättsliga grunden är EG-fördragets artikel 175.1. Eftersom denna artikel hänvisar till fördragets artikel 174 möjliggörs förslag om åtgärder på miljö- och folkhälsoområdena på grundval av tillgängliga tekniska och vetenskapliga data.

2.2 Naturföreteelser och fenomen som orsakas av mänsklig verksamhet påverkar miljöns och hälsans kvalitet. Detta motiverar gemenskapsåtgärder för informationsinsamling och samordning, under förutsättning att proportionalitets-, subsidiaritets- och försiktighetsprinciperna respekteras.

2.3 Ett ramdirektiv föreslås eftersom detta lämnar stort utrymme för tillämpning av subsidiaritetsprincipen vid anpassningen av bestämmelserna till de olika nationella och regionala förhållandena.

2.4 Insamlade metadata härrör främst från nationella offentliga källor, men användandet av andra källor utesluts inte. En EU-webbportal ger tillgång till nationella databaser i elektronisk form.

2.4.1 Insamlingen av de data som anges i bilagorna är inte obligatorisk för medlemsstaterna. Inspire-initiativet kompletterar andra initiativ, t.ex. initiativet för global övervakning av miljö och säkerhet och Galileo-initiativet, inom vilka specifika eller kompletterande uppgifter kan samlas in.

2.4.2 Av stor vikt är att Inspire-initiativet har en övergripande karaktär. Initiativet omfattar olika sektorer, vilket gör det möjligt att kartlägga informationsbrister och försöka avhjälpa dessa.

2.4.3 I miljölagstiftningen anges vilken typ av statistik som är relevant för de olika sektorstexterna (t.ex. direktivet om vattenkvalitet), vilken utformning den skall ha och hur den skall rapporteras.

2.4.4 Utbytet av data gör det möjligt för medlemsstaterna att identifiera de svårigheter och brister som eventuellt föreligger, vilket bör skapa förutsättningar att undan för undan hitta lösningar.

2.5 Målet är att samla in och samordna detaljerade geografiska data, t.ex. enligt specifikationen i bilagorna I, II och III, och att säkerställa den inbördes kompatibiliteten mellan olika nationella system för insamling och behandling av dessa data, så att statistiken kan göras tillgänglig för beslutsfattare, förvaltningar, forskningsorgan och rent generellt för den intresserade allmänheten.

2.6 Medlemsstaterna lägger ut de harmoniserade uppgifterna i nätverk, och dessa data och ett antal lättillgängliga tjänster kan tjäna som teknisk och vetenskaplig bas för europeisk, nationell och regional politik på en lång rad områden.

2.7 Genom utbyte och kombination av de upplysningar och kunskaper som har samlats in i olika länder och sektorer blir det möjligt att undvika dubbelarbete och att beakta miljökraven i all gemenskapspolitik.

2.8 Kommissionen kommer att använda de genomförandebefogenheter som den tilldelats genom rådets beslut av den 22 juni 1998. Olika tjänster inom kommissionen, t.ex. Eurostat och Gemensamma forskningscentret, kommer att delta aktivt i genomförandet av direktivet, och Europeiska miljöbyrån kommer också att ge sitt stöd. Varje medlemsstat utser det nationella offentliga organ som skall ha ansvaret för kontakterna med kommissionen. Den tekniska förvaltningen av Inspire skall ske genom ett kommittéförfarande, med deltagande av nationella experter, berörda EU-organ och generaldirektorat.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK godkänner och ställer sig bakom direktivförslaget om inrättande av en infrastruktur för geografiska data i gemenskapen. Kommittén anser att EG-fördragets artikel 175 är lämplig som rättslig grund.

3.2 I kombination med andra informationskällor kommer Inspire att utgöra ett stöd vid beslutsfattande i miljöpolitiska och hälsopolitiska ärenden, samt på en mängd andra områden.

3.3 Kommittén anser att förhållandet mellan kostnader och fördelar är en styrka i projektet, eftersom dubbelarbete kan undvikas och gemenskapspolitik och informationen till allmänheten kan förfinas.

3.4 Kommittén menar att gemenskapsinfrastrukturen och den information och de tjänster som den tillhandahåller bör tillhöra den offentliga domänen, eftersom det väsentligen är fråga om vetenskapliga data och kunskapsbaser vars användning är av allmänt intresse (att förebygga naturliga och industriella risker, hälsorisker, osv.). Man måste undvika de hinder som alltför begränsade rättigheter att utnyttja dataset och data-tjänster kan medföra.

3.5 Offentlig-privata partnerskap kan dock tänkas, liksom privata organs eller instansers användning av databaserna i syfte att tillhandahålla tjänster med högre mervärde eller att skapa geografiska databaser för speciella kommersiella ändamål.

3.6 Datasetens och tjänsternas kompatibilitet är av absolut avgörande betydelse för att Inspire-infrastrukturen skall bli en framgång, och kommittén stöder förslaget att genomförandebestämmelserna skall utformas i samarbete med leverantörer, användare och standardiseringsorgan. Det föreligger helt klart ett trängande behov av standardisering, men det är fråga om ett komplicerat område. Kommittén ställer sig emellertid bakom de planerade tidsfristerna för projektets genomförande och för utarbetandet av rapporter.

3.7 EESK anser att protokoll och filformat som används på nationell nivå och gemenskapsnivå bör vara öppna, fritt tillgängliga och inte skyddas av rättigheter. Kommittén menar också att statistiken måste kunna läsas av alla vanliga webbläsare, så att diskriminering på grund av mjukvara eller material kan undvikas när det gäller tillgång till eller användning av data.

3.8 Kommittén ställer sig bakom den förteckning med undantag som kommissionen föreslår, men vill ändå avslutningsvis erinra om sina farhågor när det gäller skyddet av personuppgifter och privatlivets helgd. Detta skydd skall ligga i linje med kravet på skydd av väsentliga nationella intressen och garantier för den allmänna säkerheten när det gäller de fritt tillgängliga uppgifternas art och känslighet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK skulle vilja att de regelbundna rapporter som anges i direktivförslaget också sänds till kommittén.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Hantering av översvämningsrisker – Förebyggande åtgärder, skyddsåtgärder och skadebegränsande åtgärder"

(KOM(2004) 472 slutlig)

(2005/C 221/08)

Den 12 juli 2004 beslutade Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 januari 2005. Föredragande var **María Candelas Sánchez Miguel**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 132 röster för, inga röster emot och 2 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1 Ramdirektivet om vatten⁽¹⁾ kan sägas ha inneburit en stor förändring av vattenpolitiken i EU. Det innebär inte bara ett harmoniserat tillvägagångssätt med avseende på den situation som kännetecknar våra söt- och havsvatten, utan ledde även till att det fastställdes en effektiv metod för att utvärdera kvaliteten i dessa vatten och ett centraliserat organisations-system som gör det möjligt att agera på ett enhetligt sätt i de olika avrinningsområdena, oberoende av vilka befogenheter som tilldelats varje område. Dessutom har kommissionen fortsatt att genom lagstiftning⁽²⁾ och andra åtgärder⁽³⁾ komplettera och utveckla innehållet i ramdirektivet om vatten i syfte att se till att EU:s vattenpolitik skyddar våra floder och hav.

1.2 Av oförståeliga skäl har emellertid ett par aspekter av mycket stor betydelse för kvaliteten i avrinningsområdena utelämnats i ramdirektivet för vatten. Det gäller exempelvis översvämningsrisker. De är vanliga naturfenomen som till viss del förvärras extremt genom människans påverkan. En stor del av översvämningsriskerna förökas genom en lämplig politik avseende användning och skydd av flodbänken och avrinningsområdena. Framför allt bör man se till att vid konstruktionen av infrastruktur för vattenförsörjning verkligen – och inte bara formellt – ta hänsyn till miljöeffekterna i syfte att undvika att den naturliga dynamiken förändras, och i stället säkerställa att vattenresurserna utnyttjas på ett rationellt sätt.

1.3 Översvämningsriskerna inom EU ökar av i huvudsak två orsaker: Den första är klimatförändringen, som kan leda till att

nederbörd i form av störtregn ökar och att havsnivån höjs till följd av uppvärmningen av atmosfären. Den andra är effekterna av diverse mänsklig verksamhet såsom byggnadsarbeten i avrinningsområden och projekt för att leda om och kanalisera floder, liksom hamnbyggen som sker utan att man vidtar åtgärder för att bedöma och kompensera för deras miljökonsekvenser. Bland de mänskliga faktorerna kan även ökenspridningen inbegripas; vår kontinent utsätts för massiv skogsskövling, eldsvådor och annat som är mot naturen. Till syvende och sist är de ökade översvämningsriskerna en konsekvens av den ohållbara utvecklingen. Genom att anta hållbara modeller för ekonomisk, social och miljömässig utveckling kan man dock minimera och begränsa dessa risker.

1.3.1 Översvämningsrisker i områden med industri, jordbruksverksamhet och intensiv djuruppfödning, men också i bebyggda områden, leder till en spridning av substanser och produkter vars användning under normala förhållanden inte utgör någon fara för vattenkvaliteten, men som vid översvämningsrisker förvandlas till farliga föroreningar som kan medföra risker för medborgarnas hälsa och de berörda ekosystemen.

1.4 I Europa inträffade mellan åren 1998 och 2002 över hundra större översvämningsrisker som förorsakade skador, bland annat de katastrofala översvämningsriskerna i floderna Donau och Elbe år 2002. Sedan 1998 har cirka 700 människor omkommit och en halv miljon har förlorat sina hem till följd av översvämningsriskerna. Försäkringskostnaderna uppgår till cirka 25 miljarder euro⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ EGT L 327, 22.12.2000, s. 72.

⁽²⁾ EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för grundvatten mot föroreningar", KOM(2003) 550 slutlig – EGT C 112, 30.4.2004, s. 40–43.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets beslut om upprättande av en lista över prioriterade ämnen på vattenpolitikens område KOM(2000) 47 slutlig, Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén – En prispolitik som främjar en hållbar användning av vattenresurserna KOM(2000) 477 slutlig, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Mot en strategi för att skydda och bevara den marina miljön (KOM(2002) 539 slutlig).

⁽⁴⁾ Källa: KOM(2004) 472 slutlig.

1.5 Kommissionen är medveten om denna situation, och därför presenterade man för rådet (miljö) i juli 2004 ett förslag till skydd mot översvämningar på europeisk nivå. Det syftade till gemensamma åtgärder med avseende på översvämningsriskerna, och målsättningen var att öka skyddet mot dessa risker. Medlemsstaterna skall samarbeta för att gemensamt kartlägga riskerna och tillämpa riskhanteringsplaner för varje avrinningsområde och kustområde, och det är kommissionens uppgift att underlätta samordningen och informationsutbytet mellan alla medlemsstater och främja de bästa metoderna på området.

1.6 Slutligen kan tilläggas att, även om det rör sig om en åtgärd inom ramen för gemenskapens vattenpolitik, bör det framhållas att problemet även berör övrig EU-politik – jordbruk, miljö, räddningstjänst, transporter osv. Inom dessa olika politikområden finns det dessutom ett omfattande juridiskt problem i anslutning till förvaltningen av översvämningsområden: frågan om hur det offentliga området skall definieras och avgränsas med avseende på skyddet av flodstränderna och kustlinjerna, så att de inte blir föremål för omfattande förändringar enbart genom politiska beslut av myndigheter som i själva verket rör andra ansvarsområden inom vattenförvaltning och när det gäller planer för att förebygga översvämningar. Genom en avgränsning av de skyddade områdena vore det lättare att vidta åtgärder för att förebygga konsekvenserna av översvämningar.

2. Sammanfattning av förslaget

2.1 Meddelandet kan delas in i följande tre delar:

— Hantering av översvämningsrisker.

— Aktuella åtgärder och initiativ.

— EU:s gemensamma åtgärdsprogram.

2.2 Förslaget till hantering av översvämningsrisker syftar till att minska sannolikheten för att översvämningar skall inträffa och att begränsa konsekvenserna. Därför föreslås att programmen skall inbegripa följande inslag:

— Förebyggande åtgärder.

— Skyddsåtgärder.

— Beredskap.

— Krishantering.

— Återuppbyggnad och lärdomar.

2.3 När det gäller de aktuella åtgärderna och initiativen för att förebygga konsekvenserna av översvämningar föreslås tre handlingsnivåer:

2.3.1 På EU-nivå omfattar insatserna tillämpning av redan existerande politiska åtgärder som fokuserar på att förebygga och begränsa konsekvenserna av översvämningar. Med hänvisning till forskningspolitiken försöker man att utnyttja forskningsprojekt såsom FLOODsite, som bidrar till en förbättring av den integrerade riskanalysen samt olika metoder för analys och hantering av översvämningsrisker. När det gäller utnyttjandet av strukturfonderna kan framför allt Europeiska regionala utvecklingsfonden bidra till utökade forskningsinsatser och en teknisk infrastrukturutveckling ⁽¹⁾. IRMA-projektet (Interregs Rhen-Maas-aktiviteter) är ett exempel på ett gränsöverskridande projekt mot översvämningar.

2.3.1.1 Vidare föreslås det på EU-nivå att man genom den gemensamma jordbrukspolitiken skall skydda olika områden mot översvämningar genom att använda sig av skogs- och jordbruk som markskydd. På samma sätt föreslås att man med stöd av ramdirektivet om vatten skall tillämpa miljöpolitiken och integrera hanteringen av översvämningsrisker i planerna för förvaltning av avrinningsområdena. Solidaritetsfonden, som inrättades 2002 till följd av konsekvenserna av de stora översvämningarna i Centraleuropa, finns kvar i händelse av en större katastrof.

2.3.2 Man kan konstatera att det har gjorts insatser i medlemsstaterna för att förebygga konsekvenserna av översvämningar. Officiella riktlinjer och lagar har fastställts, framför allt i de länder som är mest utsatta. Det rör sig om planer och strategier för översvämningskydd, och dessutom har riskkartor utarbetats i de områden där översvämningar är vanligast förekommande.

2.3.3 För det tredje finns det förutsättningar för internationellt samarbete vid gränsöverskridande floder, framför allt i Centraleuropa, via organ som skall säkra en samordnad förvaltning av avrinningsområdena.

2.4 EU:s gemensamma åtgärdsprogram innehåller förebyggande åtgärder och skadebegränsande åtgärder med avseende på översvämningar. De viktigaste åtgärderna innebär en bättre samordning mellan myndigheterna via planer för avrinningsområdena och kustområdena samt en kartläggning av översvämningsrisker. Samtliga åtgärder skall vidtas mot bakgrund av bästa praxis.

2.4.1 För att man skall kunna fullborda programmet är det viktigt att medlemsstaterna, kommissionen och övriga berörda parter samarbetar och i enlighet med fattade beslut axlar sitt ansvar när det gäller att förebygga översvämningsriskerna.

⁽¹⁾ Ett intressant exempel presenterades för EESK:s facksektion för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö av **Sándor Tóth**, företrädare för det ungerska miljö- och vattenförvaltningsdepartementet. Det rörde sig om ett program för långsiktigt översvämningskydd och regional utveckling i Tisza-dalen.

2.4.2 Det är svårt att beräkna kostnaderna för denna gemensamma insats. Ur kvalitativ synpunkt överträffar fördelarna för EU-medborgarna, för deras materiella tillgångar och för berörda människor och områden i vilket fall som helst kostnaderna.

2.5 Bilagan till meddelandet är av stor betydelse för utarbetandet och genomförandet av planer för hantering av översvämningsrisker och kartläggning av risker, eftersom den möjliggör en viss harmonisering med utgångspunkt i de målsättningar som fastställts.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK ställer sig positiv till kommissionens meddelande som syftar till att förbättra och harmonisera de förebyggande system som flera medlemsstater har inrättat för att lindra konsekvenserna av översvämningar. För det första bör det emellertid göras en mer djupgående analys av problemet för att man skall kunna besluta om lämpliga åtgärder, särskilt sådana som syftar till effektivare förebyggande insatser. På så vis skulle man kunna undvika en stor del av de skador som översvämningarna ger upphov till. För det andra bör man definiera ett par grundläggande begrepp som saknas i förslaget, i syfte att säkerställa största möjliga harmonisering av de åtgärder som föreslås inom ramen för riskhanteringsplanerna och kartläggningen av risker.

3.2 Översvämningar är naturfenomen som hör samman med flod- och kustvattensystemens normala funktionssätt, och tidsskalan för denna dynamik spänner över en mycket längre tid än den tidsskala som normalt används vid exempelvis ekonomisk planering, stadsplanering osv. Återkomstperiod innebär

- att översvämningar med intervaller på 100–500 år kommer att täcka ett visst område,
- att översvämningarna med säkerhet kommer att inträffa,
- att de kan inträffa när som helst.

I samband med vattenhantering används bland annat följande begrepp:

- Flodbädd eller naturligt avrinningsområde för ett permanent eller periodiskt förekommande vattendrag är det landområde som täcks av vatten vid en maximal normal vattensståndshöjning.
- Översvämningsområden är områden som fastställs utifrån de teoretiska nivåer som vattnet kan uppnå vid en översvämning med en statistisk återkomstperiod på 100–500 år. Dessa områden kan ha varierande ägarförhållanden (offentlig eller privat mark), och behöriga myndigheter kan fastställa begränsningar avseende användningen för att garantera säkerheten för personer och materiella tillgångar.
- Översvämningsområdena kännetecknas vanligtvis av våtmarker, skogsområden vid floder och övriga flodområden, slamhögar till följd av störfloder i bergsområden, träskstränder och olika faktorer (som i många fall hänger

samman med ekosystem av stort ekologiskt värde) som anger var vattenhöjningen stannat av. Som tidigare nämnts hänger detta ihop med flod- och kustsystemens normala sätt att fungera.

3.3 Hur allvarliga följderna av översvämningar är beror på bebyggelsen och hur människorna utnyttjar flodområdena, om det rör sig om verksamhet som påverkar vattensystemens normala sätt att fungera och som på ett genomgripande sätt ändrar förhållandena i flod- och kustområdena. Ovanstående kan nämligen öka risken för onormala funktionssätt som är extremt skadliga för människor och materiella tillgångar. EESK anser att följande bör betraktas som faktorer som ökar översvämningarnas omfattning:

- En delvis ihållande brist på planering av markanvändningen på grund av att man bortsett från vetenskapliga och tekniska fakta (vilket i dag är oacceptabelt).
- En ofullständig riskhantering baserad på åtgärder (reglering av avrinningsområden, kanalisering av floder, reservoar- och dammbyggen, avskiljning av lagringsdammar genom skyddsvallar i anslutning till flodbäckenet) som i många fall har visat sig otillräckliga eller i ett helhetsperspektiv till viss del kontraproduktiva framför allt i flodens nedre lopp.

3.4 De ökande riskerna för översvämningar som en konsekvens av ändrade naturförhållanden, framför allt klimatförändringen, kräver omfattande forskning för att man skall kunna fastställa hur förändringarna kan påverka flodernas och kusternas dynamik och därmed även översvämningsområdena och återkomstperioderna.

3.5 De ökade riskerna till följd av mänskliga faktorer (som markanvändning och antalet bosatta i området) kan och bör åtgärdas genom en aktiv planeringspolitik i syfte att uppnå en **hållbar** användning av översvämningsområdena och minska riskerna.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK instämmer i att målsättningen för riskhantering bör var att minska sannolikheten för att översvämningar skall inträffa, och att begränsa konsekvenserna genom ett förfarande som i enlighet med kommissionens meddelande omfattar förebyggande åtgärder, skyddsåtgärder, information osv. Det vore dock lämpligt att klassificera åtgärderna och metoderna liksom de kriterier som skall säkerställa att rätt beslut fattas i varje enskilt fall. Följande förebyggande åtgärder skulle kunna användas som riktlinjer:

- Naturliga högvattenskyddsåtgärder, exempelvis genom att förbättra eller återställa den naturliga perkolationen (genomsippning av vatten) genom att göra marken mindre kompakt; återvinna de (tidigare) naturliga lagringsutrymmena för flodvatten vid översvämningar; bromsa vattenflödet och högvattnets spridningshastighet genom att göra vattenloppet krokigare och genom att förbättra perkolationen av regnvatten i tätbefolkade områden.

- Åtgärder som gör översvämningssområdena mindre sårbara (prognos- och varningssystem, planering av markanvändningen samt eventuella begränsningar av denna osv.).
- Åtgärder för att förebygga översvämningar (hydrologiska och hydrauliska åtgärder); det kan röra sig om strukturella insatser (lagringsdammar, kanaliseringar, vallar osv.) eller icke-strukturella insatser (begränsningar av bebyggelse, program för att försäkra människor och materiella tillgångar osv.).

4.2 EESK uppmanar kommissionen att basera förvaltningsplanerna på följande principer och icke-strukturella åtgärder:

- Att återställa flod- och kustsystemen i deras naturliga skick genom att främja en återhämtning med avseende på naturområdena och olika naturliga element för självreglering i avrinningsområdena (nyplantering av skog i berörda bergsområden, skydd av våtmarker och därmed sammanhängande ekosystem, övervakning av erosionen och sedimenteringen i avrinningsområdena, program för en alternativ markanvändning och en återhämtning i högriskområden osv.).
- Principen att uppnå en hållbar utveckling i översvämningssområden genom att
 - i. göra en uppskattning av markanvändningens ekonomiska potential i områdena, i samklang med naturliga översvämningssyklar,
 - ii. Planera en övergång till dessa modeller inom de olika områdena för planering, särskilt stadsplaneringen.

Det är mot denna bakgrund som principen om en långsiktig strategisk planering skall förstås. Det handlar inte bara om att beakta den förväntade utvecklingen, såsom anges i kommissionens meddelande, utan om att göra anpassningar i de fall man rimligen kan uppskatta att risken kommer att kvarstå eller öka.

4.3 Man bör ställa upp adekvata riktlinjer och villkor för att kunna avgöra vilka åtgärder som krävs för att förbättra översvämningsskyddet.

- Om översvämningsskyddet förbättras får det inte leda till att den hydrauliska situationen försämras på något annat ställe (exempelvis genom att utloppsnivån eller vattenståndet höjs eller att högvattenströmmen påskyndas i flodens nedre lopp).
- Med tanke på en hållbar utveckling bör man i så stor utsträckning som möjligt föredra åtgärder för att sanera avrinningsområdena och naturliga åtgärder för stabilar, oskadlig vattenretention (tillåta vattnet att breda ut sig i stället för att stiga) framför tekniska skyddsåtgärder.
- Man bör i möjligaste mån vidta åtgärder som kan ge positiva samordningsvinster med andra målsättningar för en

hållbar utveckling (exempelvis målen i ramedirektivet om vatten i fråga om vattenkvalitet och grundvattnet, och målen för de europeiska direktiven om naturskydd).

4.4 Erfarenheter av hantering av översvämningssrisker i olika delar av världen, framför allt från sextiotalet, visar klart och tydligt att de största problemen när det gäller att genomföra förebyggande åtgärder inte är tekniska, och att man inte kan finna en lösning enbart genom att kartlägga riskerna och faran. I USA har exempelvis ingenjörskåren (Army Corps of Engineers) utarbetat över 20 000 riskkartor, men mycket få myndigheter använder sig av dem. Och när de gör det leder det till beslut om en enda typ av strukturella åtgärder (som kanalisering, dammar och vallar) som vanligtvis inte ger ett tillfredsställande skydd mot översvämningarna utan förorsakar många skador som kunnat undvikas, men som inträffar på grund av att myndigheterna och allmänheten invaggats i en falsk känsla av säkerhet.

4.5 Det bör framhållas att det i EU är just sådana åtgärder, dvs. konstruktion av infrastruktur i form av dammar och kanaler med en begränsad användning, som finansieras av strukturfonderna (ERUF och Sammanhållningsfonden). Förebyggande åtgärder, strukturella eller inte, tilldelas i allmänhet mindre resurser. Därför anser EESK att man bör överväga att inrätta en särskild budgetpost för detta handlingsprogram eller i annat fall utarbeta riktlinjer för att låta åtgärderna ingå i andra program som finansieras av kommissionen.

4.6 I vilket fall som helst är dessa strukturella åtgärder inte tillräckliga för att förebygga översvämningar eller skydda flodområden. De är endast meningsfulla i ett bredare perspektiv där man även tar hänsyn till fysisk planering, transportplanering (vägar, järnvägar osv.), upprätthållande av dräneringskanaler och skydd av områden och ekosystem som reglerar den naturliga avrinningen. Därför vore det lämpligt att i framtiden vidareutveckla riktlinjerna i bilagan till kommissionens meddelande och låta dem inbegripa metodiska principer eller goda lösningar för att utarbeta riskhanteringsplaner.

4.7 Att integrera hanteringsplanerna för översvämningar i ramedirektivet för vatten är en förutsättning för att se till att nödvändig planering sker i hela avrinningsområdet och att effektiva åtgärder vidtas på samtliga nivåer (lokalt, nationellt, gränsöverskridande osv.) samt att samordning sker mellan alla myndigheter. För att göra detta lättare bör man genom ett direktiv utarbeta kriterier och anvisningar för att säkerställa en adekvat integrering av dessa två ramverk för planering, som är förenliga men olika. Dessa frågor bör ges en mer detaljerad behandling vid den föreslagna utvecklingen av riktlinjerna i bilagan.

4.8 Att integrera hanteringen av översvämningar i ramdirektivet om vatten skulle baseras på följande:

- En definition av översvämningar som ett normalt fenomen i anslutning till flodernas och kustsystemens normala dynamik, som undantagsvis men periodiskt kan inverka på vattenkvaliteten och ekosystemen.
- En definition av översvämningssområde som är nära kopplad till de territoriella aspekterna i ramdirektivet om vatten (markanvändning, smittorisker, ekosystem med koppling till vattenkvaliteten osv.).
- En definition av översvämningssrisk som är kopplad till riskerna och skadorna med avseende på de vattenförekomster som omfattas av ramdirektivet om vatten.
- En särskild riskhantering med avseende på vattenförvaltningen i enlighet med ramdirektivet om vatten (vattenanvändningen i avrinningsområden, landåtervinning i kustområden, åtgärdsplaner, etablering av skyddade områden).

4.9 De viktigaste aspekterna på riskhantering med koppling till ramdirektivet om vatten är följande:

1. Riskdefinition och riskhantering

- Hydrologiska aspekter, vattenkvalitet och ekosystem.
- Geologiska aspekter, jordskred och laviner.
- Förvaltning och återställande av allmänna inre och yttre vattenvägar.
- Ekologiska kriterier för hantering av översvämningar.
- Stadsplaneringskriterier.

2. Varningar och beredskap:

- Territoriell indelning i zoner.
- Informationssystem med hydrologiska uppgifter och system för att förebygga katastrofer.
- Räddningstjänst.
- Ett regelverk i varje medlemsstat för ovannämnda aspekter.
- Medborgarutbildning.
- Samordning mellan berörda myndigheter.

3. Andra aspekter:

- Tvärvetenskaplig forskning och samordning.
- Riskförsäkringar.
- Säkerhet i samband med konstruktion av infrastruktur.

5. Slutsatser

5.1 När det gäller översvämningar anser EESK att man vid samtliga förebyggande åtgärder, skyddsåtgärder och skadebe-gränsande åtgärder bör använda sig av de metoder och instrument som utformades i anslutning till ramdirektivet om vatten. Det gäller framför allt planen för avrinningsområdena, som gör det möjligt att reglera all aktivitet som avser förvaltningen av inre vattenvägar och därmed sammanhängande kustområden. EESK anser därför att man bör låta innehållet i kommissionens meddelande och de kommentarer som här framförs ingå i ett gemenskapsdirektiv. Detta skulle bidra till en anpassning av riskhanteringsplanerna till varje avrinningsområdes utmärkande drag, och därigenom till anpassning till våra floders och kustlinjers särskilda förhållanden.

5.2 För att säkerställa att dessa aspekter verkligen tas till vara krävs följande:

- De begrepp som ligger till grund för åtgärderna, särskilt de som nämns i yttrandets punkt 4.7, måste ges en tydlig definition.
- Det måste göras en grundlig utvärdering av den situation som råder i varje avrinningsområde och varje kustområde i EU, särskilt i områden som betraktas som högriskområden till följd av klimatförändringen och mänsklig aktivitet.
- Tyngdpunkten bör läggas vid åtgärder för att förebygga översvämningarnas skadliga effekter. Alla de åtgärder som riktas till allmänheten bör tas till vara och vidareutvecklas genom lämplig utbildning och information.

5.3 Riskhanteringsplanerna och kartläggningen av risker i bilagorna till meddelandet måste vidareutvecklas med målsättningen att upprätta en klassificering av de olika åtgärderna. I första hand bör de åtgärder som är högst prioriterade och mest adekvata i förhållande till finansieringen beaktas. Man bör även ta hänsyn till de kriterier som skall uppfyllas för att minska kostnaderna och öka fördelarna med avseende på befolkningen och de materiella tillgångarna. Den viktigaste målsättningen är att se till att de inre och yttre vattenvägarnas naturliga sätt att fungera går att förena med mänsklig verksamhet, dvs. att uppnå en integrerad hållbar utveckling i översvämningssområdena.

5.4 EESK anser att de viktigaste riskhanteringsaspekterna, som också berör planeringen i anslutning till ramdirektivet om vatten, är definitionen av risker, varningssystem och beredskapsinsatser. Man får inte heller förlora andra gemenskapsåtgärder ur sikte, såsom tvärvetenskaplig forskning och samarbete, med särskild inriktning på att minska konsekvenserna av översvämningar. Andra viktiga inslag är försäkringsskydd för att täcka skador eller minska offrens ekonomiska förluster samt övervakning och kontroll av säkerheten i samband med infrastrukturprojekt som påverkar de inre och yttre vattenvägarna.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "förslag till rådets förordning om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken"

(KOM(2004) 489 slutlig – 2004/0164 CNS)

(2005/C 221/09)

Den 29 oktober 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37.2 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 januari 2005. Föredragande var **Adalbert Kienle**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 133 röster för och 6 nedlagda röster:

1. Inledning

Den 1 januari 2005 inleddes den genomgripande jordbruksreformen. Kärnan i reformen är det frikopplade jordbruksstödet och en starkare inriktning på att utveckla landsbygden. Det är regeringschefernas beslut från oktober 2002 som utgör den finansiella grunden för den gemensamma jordbrukspolitiken. I och med detta beslut fastställdes ett tak för jordbruksutgifterna inom den första pelaren. Detta utgiftstak får enligt beslutet inte överskrida nivån för år 2006 för EU-25 fram till år 2013. Detta beslut beträffande jordbruket godkänns i EU:s budgetplan för åren 2007–2013, som ligger till grund för hela EU:s finansiering. Utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken och för landsbygdens utveckling (för EU-27) skall under år 2007 uppgå till 57,18 miljarder euro och öka med 1,1 procent fram till år 2013 (räknat i 2004 års prisnivå).

Det aktuella förslaget från kommissionen handlar trots titeln inte om varifrån medlen till den gemensamma jordbrukspolitiken skall tas och om hur de skall användas. Det handlar i stället om det budgetmässiga genomförandet av stödet till jordbruket och landsbygden.

2. Kommissionsförslagets innehåll

Kommissionens avsikt med det aktuella förslaget är att skapa en budgetmässig grund för den gemensamma jordbrukspolitiken och landsbygdens utveckling inom EU för åren 2007–2013. Finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall regleras i en enda rättsakt. Förslaget hänger samman med utkastet till förordning om stöd till utveckling av landsbygden. Kommissionens mål är att förenkla och effektivisera arbetet. Detta skall ske genom ett strängare system för övervakning, utvärdering och rapportering.

2.1 Utformning av finansieringsfonderna

2.1.1 Hittills: Den europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ)

Den europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), som inrättats för att finansiera den gemensamma jord-

brukspolitiken, är uppdelad i en garantisektion och en utvecklingssektion. I garantisektionen hanteras den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (direktstöd, exportstöd och interventioner), vissa utgifter inom veterinär- och växtskyddsområdet samt åtgärder för information om och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessutom finansierar garantisektionen helt och hållet vissa åtgärder i fråga om landsbygden (miljöåtgärder inom jordbruket, kompensationsstillägg till eftersatta områden, beskogning, förtidspension) samt investeringar i områden som inte är mål 1-områden.

Utvecklingssektionen finansierar övriga investeringar i landsbygden – som inte täcks av EUGFJ (garanti) – det vill säga åtgärder inom mål 1-områden samt åtgärder inom gemenskap-initiativet Leader +.

2.1.2 Principer för de framtida fonderna för den gemensamma jordbrukspolitiken

De nya fonderna skall vara uppbyggda på liknande sätt som EUGFJ. Fonderna skall förvaltas av en kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna och kommissionen (artikel 41, fondkommitté). All verksamhet som finansieras av de nya fonderna måste följa förfarandena för räkenskapsavslut. Detta har hittills enbart gällt åtgärder inom garantisektionen. Hittills har kontrollen av åtgärder som finansierats av utvecklingssektionen skett inom ramen för de fleråriga stödprogrammen (enligt strukturfonds-förordningen 1260/1999).

2.1.3 Den nya Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ)

EGFJ liknar den befintliga garantisektionen inom Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och skall liksom denna bland annat finansiera åtgärder som rör intervention, exportstöd, direktstöd samt informations- och säljfrämjande åtgärder. EGFJ ansvarar inte längre för stödåtgärder för landsbygdens utveckling. Det är i stället Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) som skall ansvara för detta.

2.1.4 Den nya Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Samtliga åtgärder för landsbygdens utveckling skall i framtiden finansieras av den nya EJFLU-fonden, vilket förenklar finansieringen av den andra pelaren. Denna fond skall förfoga över de medel som tilldelats EUGFJ:s utvecklingssektion samt de medel inom EUGFJ:s garantisektion som avser landsbygdsutveckling. Med justeringanslagen från den första pelaren, som är ett resultat av procentsatserna för minskning i förordning (EG) nr 1782/2003, artikel 10, skall budgetanslagen för landsbygdens utveckling enligt Europeiska kommissionen uppgå till totalt 14,2 miljarder euro år 2013 (för EU-27, räknat i 2004 års prisnivå).

2.2 Genomförande av utbetalningar och kontroller

2.2.1 Utbetalningsställen

Enligt kommissionens förslag skall det även fortsättningsvis finnas utbetalningsställen som ansvarar för genomförandet och som inrättas av medlemsstaterna. De skall vara särskilda enheter eller institutioner i medlemsstaterna som har till uppgift att kontrollera att ansökningarna uppfyller villkoren, att registrera gjorda utbetalningar och att lägga fram de handlingar som krävs inför kommissionen.

2.2.2 Betalningssystem och åtaganden

EGFJ skall göra sina utbetalningar varje månad medan utbetalningarna från EJFLU skall ske kvartalsvis. Enligt förslaget till förordning skall EJFLU:s åtaganden ske genom fleråriga program som indelas i årliga delåtaganden. Regeln "n+2" gäller, liksom regeln att åtagandena automatiskt frigörs efter denna tidsperiod. Denna regel innebär att de medel som ställs till förfogande inom ramen för programmet måste vara utbetalda före utgången av det andra året efter det att medlen ställts till förfogande ("n" = det år medlen ställs till förfogande).

2.2.3 Information till kommissionen

Medlemsstaterna skall lämna över utgiftsdeklarationen och efter budgetårets slut årsräkenskaper till kommissionen och attestera att de räkenskaper som överlämnas är fullständiga, exakta och sanningsenliga. Nytt är att chefen för det ansvariga utbetalande organet även skall avge en revisionsförklaring. När det gäller utgifter från EJFLU måste det utbetalande organet dessutom enligt kommissionens förslag upprätta separata årsräkenskaper för varje program.

2.2.4 Avslutande av räkenskaperna och ekonomisk rapport

Enligt utkastet till förordning skall kommissionen avsluta de utbetalande organens räkenskaper före den 30 april. I beslutet att avsluta räkenskaperna skall det fastslås att de överlämnade räkenskaperna är fullständiga, exakta och sanningsenliga. På

liknande sätt som hittills skall kommissionen uppge storleken på eventuella belopp som inte skall omfattas av gemenskapens finansiering (granskning av förenlighet). En nyhet är att fristen för finansiella korrigeringar förlängs från 24 till 36 månader. Kommissionen skall senast den 1 september (tidigare gräns: 1 juli) varje år inför Europaparlamentet och rådet lägga fram en ekonomisk rapport över hur fonderna administreras.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Stödet måste vara acceptabelt och begripligt för allmänheten

Kommittén är medveten om att det finansiella stödet till den gemensamma jordbrukspolitiken utgör en avsevärd andel av EU:s totala budget, även om det med tiden kommer att minska relativt sett. Därför är det absolut nödvändigt att stödet till jordbruket och till landsbygden är begripligt och acceptabelt för allmänheten. För att detta ska kunna ske måste följande villkor vara uppfyllda:

- De slutliga mottagarna skall få så stor del av utbetalningarna som möjligt.
- En effektiv kontroll skall förebygga missbruk.

3.2 Innovativa strategier för att förenkla genomförandet

Förslaget till förordning innehåller utan tvekan flera innovativa strategier för att förenkla och hantera budgeten. Det är riktigt och meningsfullt att inrätta två fonder som utnyttjas för tydligt åtskilda ändamål. Förordningen innebär en klar förenkling. Finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall regleras i en enda rättslig grund. I stället för de hittillsvarande två kontrollsystemen införs ett enda. De olika finansiella förvaltningssystemen för åtgärder inriktade på landsbygdens utveckling görs mer enhetliga. Det kommer dock att finnas ett andra finansiellt förvaltningssystem för EGFJ:s åtgärder. I förordningsförslaget om stöd till utveckling av landsbygden blir det ett i stället för fem system för programplanering samtidigt som antalet program minskas. Kommittén är positiv till dessa förenklingar som framför allt kommer att märkas i den centrala förvaltningen i Bryssel.

3.3 De slutliga mottagarna måste märka att det skett förenklingar

Förenklingarna måste dock märkas på alla nivåer. Både EU, medlemsländerna och slutmottagarna skall få nytta av dem. Därför är det särskilt viktigt att den förenklade byråkratin kommer jordbrukarna, som finns i andra änden av administrationskedjan, till godo. För närvarande belastas de europeiska jordbrukarna av omfattande administrativt arbete som ofta leder till förseningar när det gäller utbetalning av stöd. Ett extremfall var Sapard-programmet (föranslutningsstödet till jordbruket och landsbygdens utveckling i de anslutande länderna) som nyligen kritiserades i EG-domstolen. Risken är dock liten att pengar som felaktigt utbetalats till jordbrukare inte kan återkrävas. Därför är det av yttersta vikt att de slutliga mottagarna får sitt stöd så snabbt och enkelt som möjligt.

3.4 Den administrativa belastningen kan minskas

Det eftersträvade målet att förenkla administrationen uppfylls för kommissionens men inte i tillräcklig utsträckning för medlemsländernas räkning. Delar av förordningen motverkar till och med målet att förenkla och leder till ökad administration. EESK beklagar att de utbetalande organen genom de olika betalningssystemen och åtagandena även fortsättningsvis måste hantera två finansiella förvaltningssystem. Därför är det mycket viktigt att se till att dessa båda system är samordnade och att belastningen blir så liten som möjligt. Det krävs framför allt att förordningen om stöd till landsbygds utveckling anpassas i högre grad. Att ta fram ytterligare handlingar leder till ökad arbetsbörda för medlemsstaterna.

3.5 Medlemsstaterna skall få ökat stöd

För medlemsstaterna innebär det aktuella kommissionsförslaget ett ökat finansiellt medansvar på grund av den förlängda tidsperioden för debiterade utgifter, den kortare tidsfristen och kommissionens möjlighet att återkräva utbetalade medel. Kommittén är i huvudsak positiv till att regeln om att återkräva utbetalade medel leder till att det inte enbart är EU som har ansvar för utbetalade stöd utan att även medlemsländerna delar detta ansvar. För att det skall finnas insyn i hur medlen används och för att de skall användas effektivt, måste felaktigt utbetalda medel kunna återkrävas även efter längre tid. Med tanke på många medlemsstaters kritik mot ökat medansvar kommer EESK noga att ge akt på att dessa medlemsstater inte förlorar intresset för programmen (vilket skulle missgynna de potentiella slutmottagarna). Också genom de skärpta reglerna för tidsgränser vid utbetalningar (överskridande av frist) eftersträvas mer disciplin för medlemsstaternas sida. Kommittén är positiv till att utbetalningarna begränsas, men anser att en sådan snäv tidsmässig begränsning är överdriven och uppmanar därför kommissionen att än en gång tänka över de planerade tidsfristerna.

3.6 Indirekt stöd bör förbli undantag

Kommittén är oroad över att utvidgningen av det tekniska stödet leder till att medel tas från fondernas egentliga ändamål, dvs. att främja jordbrukets och landsbygds utveckling. Sådana "indirekta stöd" som syftar till att stödja institutioner och strukturer som skall genomföra det faktiska stödet får inte ta överhand, utan får endast förekomma i de fall då de verkligen behövs. Kommittén är särskilt kritisk till att ge gemenskapsstöd för att bygga upp eller bygga ut medlemsländernas förvaltnings- och revisionsstrukturer, eftersom detta otvivelaktigt är medlemsländernas skyldighet. EESK föreslår att en sådan utvidgning av det tekniska stödet endast får förekomma i ett fåtal undantagsfall och under en begränsad tid. Kommittén efterlyser i dessa fall rapportering genom kommissionen, så att detta stöd kan kontrolleras ordentligt.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Benämning av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)

Den nya europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) har i den tyska språkversionen ett annat namn i förordningen om stöd till landsbygdsutveckling. I stället för att använda olika beteckningar bör man finna en enhetlig beteckning för fonderna i förordningstexterna.

4.2 Administrativa insatser

4.2.1 Utvidgning av attesteringsförfarandet (artikel 7)

Den administrativa insatsen ökar genom att det attesterande organet numera även skall ansvara för attestering av övervakningssystemen (artikel 7). Hittills har det attesterande organet kontrollerat att de till kommissionen överlämnade årsredovisningarna är fullständiga, exakta och sanningsenliga. Nu måste det attesterande organet vara ansvarigt för "attestering av det förvaltningssystem, den övervakning och den kontroll som utförs av de utbetalande organen samt de utbetalande organens årsräkenskaper". EESK frågar sig varför denna attestering är nödvändig. Målsättningen borde vara att låta samtliga attesterande organ koncentrera sig på attestering av de utbetalande organens betalda utgifter.

4.2.2 Utformning av årsredovisningar (artikel 8)

Det måste upprättas årsräkenskaper för utbetalningarna från den nya jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), men finansieringssystemet (åtaganden, förhandsfinansiering, mellanliggande betalningar och slutbetalningar) är utformat för hela den tid programmet löper. EESK befarar att de utbetalande organen måste ange sina utgifter både i årsräkenskaperna och i redovisningen över slutförda program, vilket medför en större arbetsinsats. Årsredovisningarna måste godkännas vid varje tillfälle.

De utbetalande organen måste också redovisa årsutgifterna för de enskilda EJFLU-programmen. De attesterande organen, som hittills har lagt fram rapporter inom ramen för årsredovisningarna, måste därmed ta fram dessa rapporter för separata årsrapporter. EESK beklagar att kommissionen inte lyckats förenkla förfarandet ytterligare, men anser att arbetsbördan är försvarbar.

4.2.3 Ytterligare handlingar (artikel 8)

Förutom årsredovisningen skall chefen för det ansvariga utbetalande organet även avge en revisionsförklaring. EESK anser inte detta vara nödvändigt. De utbetalande och attesterande organen har redan inbyggda kontrollsystem. Det borde räcka att chefen för det utbetalande organet intygar att uppgifterna är korrekta.

4.3 Finansiering

4.3.1 Ökad finansiering av det tekniska stödet (artikel 5)

Finansieringen av det tekniska stödet skall utökas till att omfatta analys, administration, övervakning och genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken samt upprättande av system för kontroll och för tekniskt och administrativt stöd. Dessutom tillkommer finansieringen av de genomförandeorgan som inrättas i enlighet med rådets förordning (EG) nr 58/2003 och finansieringen av verksamhet inriktad på spridning och medvetandegörande samt åtgärder i syfte att främja samarbete eller erfarenhetsutbyte inom gemenskapen inom ramen för landsbygdsutveckling (inbegripet inrättande av nätverk mellan aktörerna). Detta skall ske inom den centrala förvaltningen. EESK är mycket kritisk till att gemenskapen skall stödja medlemsstaternas förvaltning.

Stödet till nätverket skall däremot handläggas av kommissionen, vilket är ett klokt beslut.

4.3.2 Återkrav av belopp (artiklarna 32, 33 och 35)

Medlemsstaterna får i ökad utsträckning ta de finansiella konsekvenserna av utebliven indrivning. Kommissionen har enligt förslaget rätt att lägga skulden på en medlemsstat om landet i fråga inte har inlett samtliga administrativa eller rättsliga förfaranden (för EJFLU-utbetalningar: året efter att det administrativt eller rättsligt har konstaterats en oegentlighet). Detta har hittills inte varit möjligt. Om ingen indrivning har ägt rum under en period på fyra år (eller på sex år, i de fall då indrivningen ingår i ett rättsligt förfarande i det nationella rättsväsendet), skall den uteblivna indrivningen bäras upp till 50 % av den berörda medlemsstaten. Hittills har gemenskapen ensam tvingats ta de finansiella konsekvenserna av detta. EESK välkomnar generellt sett förslaget om att det inte bara är kommissionen som skall bära ansvaret för betalningarna, utan också medlemsstaterna. Därigenom skulle man kunna få medlemsstaterna att utforma sina stödstrukturer och kontroller mer noggrant. Ett ökat finansiellt medansvar skulle dock inte behöva leda till att medlemsstaterna förlorade intresset för programmen. Mot bakgrund av att indrivningstiden på 4 resp. 6 år kan förlängas föreslår kommittén att man tänker över både tidsfristerna och procentsatserna för medlemsstaternas deltagande.

4.3.3 Begränsning av förhandsfinansieringen till 7 % (artikel 25)

I enlighet med artikel 25 skall kommissionen sedan den har godkänt ett program för landsbygdsutveckling betala ett engå-

ngsförskott till det godkända utbetalande organ som har utsetts av medlemsstaten för det ifrågakvarande programmet. Denna förhandsfinansiering skall utgöra 7 % av EJFLU-finansieringen till det berörda programmet. EESK anser att denna begränsning är acceptabel eftersom det redan finns sådana begränsningar och eftersom man inte behöver befara några negativa följder för de utbetalande organens likviditet.

4.4 Betalningsfrister (artikel 16)

I enlighet med artikel 16 är den definitiva tidsgränsen för medlemsstater som överskrider betalningsfrister fastställd till den 15 oktober det berörda budgetåret. I viss mån går det inte att undvika efterhandsbetalningar (t.ex. efter domslut). Särskilt med anledning av övergången till ett nytt system för (det frikopplade) jordbruksstödet behöver förvaltningarna en längre tidsfrist. Därför anser EESK att tidsgränsen 15 oktober är olämplig.

4.5 Frist för finansieringsavslag (artikel 31)

I enlighet med artikel 31 (granskning av förenlighet) kan kommissionen under vissa omständigheter (i avsaknad av överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna eller av ansträngningar för överenskomme med berörd medlemsstat) avslå en finansiering. Detta gäller inte utgifter som har utbetalats mer än 36 månader före kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av kontrollerna. Denna "preskriptionstid" har hittills varit 24 månader. Ändringen ökar möjligheterna för kommissionen att undvika utbetalningar som inte är förenliga med gemenskapslagstiftningen. EESK anser emellertid att en viss tidspress för kontroll av lagenligheten, som i de hittillsvarande bestämmelserna, är ändamålsenlig. Ett tidigt ingripande av EU fungerar förebyggande och ställer disciplinkrav på medlemsstaterna.

4.6 Minskning av kommissionens betalningar (artikel 17)

Kommissionen har genom artikel 17 möjlighet att minska eller ställa in månadsbetalningar till medlemsstaterna. Jämte kommissionens möjlighet att inom ramen för avslutandet av räkenskaperna återkräva utbetalningar eller inte genomföra dem, skapas nu möjligheten att tillfälligt minska utbetalningar vid missbruk av gemenskapens medel. Ett sådant tillvägagångssätt har redan använts i praktiken. EESK anser att en motsvarande rättslig grund bör stödjas.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 2759/75, förordning (EEG) nr 2771/75, förordning (EEG) nr 2777/75, förordning (EG) nr 1254/1999, förordning (EG) nr 1255/1999 och förordning (EG) nr 2529/2001 i fråga om undantagsåtgärder till stöd för marknaden"

(KOM(2004) 712 slutlig – 2004/0254 CNS)

(2005/C 221/10)

Den 3 december 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 37 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 januari 2005. Föredragande var Leif E Nielsen.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 135 röster för och 6 nedlagda röster:

1. Bakgrund

1.1 När allvarliga smittsamma husdjursjukdomar brutit ut, t.ex. bovin spongiform encefalopati (BSE), mul- och klövsjuka (FMD), svinpest (CSF) och Newcastlesjukan (ND), har detta lett till återkommande kriser på marknaderna för animaliska produkter i EU. När sådana epizootier bryter ut medför det bland annat att man slaktar djur och inför restriktioner på omsättningen i syfte att förhindra ytterligare spridning. Huvudregeln vid utrotning av epizootier är att 50 % av medlemsstaternas omkostnader skall bäras av Veterinärfonden.

1.2 Dessutom är det en börda för marknaden, bland annat till följd av avsättningsförbud och stängda zoner. Marknadsorganisationerna för griskött, ägg, fjäderfäkött, nötkött, mjölk och mejeriprodukter samt för får- och getkött möjliggör därför i sådana situationer marknadsstödjande åtgärder. En avgörande förutsättning för att dessa undantagsåtgärder skall kunna användas är att berörda medlemsstater vidtagit nödvändiga veterinära åtgärder för att sätta stopp för epizootierna. Åtgärder för att lindra situationen på marknaden vidtas dessutom endast i den omfattning och för den tid som är strikt nödvändig för att stödja marknaden i fråga.

1.3 Undantagsåtgärderna som antas av kommissionen genom ett förvaltningsförfarande, genomfördes till en början med full gemenskapsfinansiering, bland annat för CSF, senast på 1980-talet och i början av 1990-talet. År 1992 användes för första gången nationell samfinansiering i samband med CSF. På grund av oklarheter kring omfattningen antog kommissionen 1994 en precisering i samband med en gemenskapsfinansiering på 70 % för ett högsta antal djur. Samma procent-sats användes därefter i nötköttssektorn i samband med

bekämpningen av BSE och FMD. Efter krav från Europeiska revisionsrätten om att samfinansieringen från veterinärfonden skall vara lika stor som den från marknadsåtgärdssidan har den nationella samfinansieringen sedan 2001 legat på 50 %.

1.4 På tysk tillskyndan avvisade domstolen 2003 påståendet att kommissionen hade haft anledning att fastställa nivån på den nationella samfinansieringen till 30 % i ett ärende rörande en uppköpsordning för nötkreatur i samband med BSE (!). Kommissionen har därmed ingen anledning att fortsätta med hittillsvarande praxis och föreslår därför en framtida nationell samfinansiering på 50 % genom en precisering av de animaliska marknadsorganisationerna för griskött, ägg, fjäderfäkött, nötkött, mjölk samt får- och getkött för såväl åtgärder beträffande den inre marknaden som avsättningen på marknader i tredje land.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Det är beklagligt att kommissionen och medlemsstaterna sedan 1992 inte har respekterat den allmänna princip som hittills gällt om full gemenskapsfinansiering av åtgärder som omfattas av den så kallade "första pelaren" i den gemensamma jordbrukspolitiken, bland annat åtgärder som genomförts inom ramen för de gemensamma marknadsorganisationerna. Rådet kan genom att anta detta förslag i grund och botten frångå denna princip, som det själv har infört. Men som fastslagits av domstolen i denna fråga kan kommissionen inte utan uttryckligt tillstånd frångå rådets beslut, oavsett om detta sker i samverkan med medlemsstaterna i de respektive förvaltningskommittéerna.

(!) Dom av den 30 september 2003 i mål C-239/01, REG 2003, s. I-10333.

2.2 Beroende på hur omfattande epizootierna är och hur länge de varar kan de åtgärder det handlar om leda till betydande kostnader, som huvudsakligen måste finansieras med offentliga medel. Frågan om fördelningen mellan EU och medlemsstaterna handlar först och främst om den finansiella solidariteten mellan medlemsstaterna. Vid nationell samfinansiering kommer vissa medlemsstater att vara mer benägna och ha bättre möjligheter att täcka utgifterna än andra. Vissa medlemsstater kommer direkt eller indirekt att övervältra kostnaderna på näringen med stora konkurrenssnedvridningar till följd. Detta kunde konstateras under BSE-krisen.

2.3 Enligt kommissionen kommer medlemsstaterna genom den nationella samfinansieringen att göra en större insats för att bekämpa och förebygga att husdjursjukdomar utbryter. Även om EESK förstår detta argument kan det inte uteslutas att kravet i vissa situationer kommer att försena eller försvåra besluten och därmed motverka en effektiv bekämpning.

2.4 EESK kan också förstå kommissionens argument att förslaget innebär en fortsättning av praxis sedan 1992 och att man med förslaget ser till att de åtgärder som genomförs genom veterinärfonden och de som genomförs genom marknadsorganisationerna är parallella.

2.5 EESK anser icke desto mindre att utgifterna till undantagsåtgärder via marknadsorganisationerna, som ursprungligen

fastställts av rådet, grundar sig på ett gemensamt ansvar och finansiell solidaritet. Om man bryter mot denna princip kommer detta enligt EESK att medföra en risk för att möjligheterna till bekämpning av epizootier blir alltmer olika i medlemsstaterna, epizootier som trots effektiv kontroll och förebyggande åtgärder kan uppstå slumpmässigt och oförutsett. Följderna för marknaden drabbar också andra medlemsstater. Dessutom medför nationell samfinansiering på detta område en risk för spridning till andra områden med en fara för ytterligare åternationalisering av den gemensamma jordbrukspolitiken som följd.

2.6 Om det trots detta finns stöd för kommissionens förslag skulle det vara en administrativ börda och omotiverat att medlemsstaternas finansiella bidrag i systemet omfattas av fördragets bestämmelser om statligt stöd. Kommissionens förslag om undantag från anmälningsförfarandet borde alltså ha gällt redan från starten.

3. Slutsats

3.1 EESK önskar hålla fast vid principen om full gemensam solidaritet för undantagsåtgärder via marknadsorganisationerna och avvisar därför kommissionens förslag om 50 % samfinansiering från medlemsstaterna.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Peking, 10 år senare: Framstegen på jämställdhetsområdet i Europa och utvecklingsländerna

(2005/C 221/11)

Den 16 december 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen att utarbeta ett initiativytrande om Peking 10 år senare: Framstegen på jämställdhetsområdet i Europa och utvecklingsländerna.

Facksektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 januari 2005. Föredragande var **Susanna Florio**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 135 röster för, 1 röst emot och 6 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Från den 28 februari till den 11 mars 2005, under sitt 49:e sammanträde, kommer FN:s kvinnokommission (CSW) att utvärdera genomförandet av den handlingsplattform och den deklaration som antogs under den fjärde internationella kvinnokonferensen (Peking, 1995) och de slutliga dokumentet som antogs under generalförsamlingens 23:e specialsession "Kvinnor 2000: Jämställdhet, utveckling och fred för 2000-talet" (New York, 2000), under vilken det gjordes en första utvärdering av framstegen och hindren på vägen mot jämställdhet.

1.2 Under denna session antog generalförsamlingen en resolution med ytterligare åtgärder och initiativ för att genomföra deklarationen från Peking och handlingsplattformen samt en politisk deklaration genom vilken medlemsstaterna åtog sig att organisera ett nytt möte tio år efter antagandet av plattformen, för att utvärdera de framsteg som gjorts och planera nya verksamheter.

1.3 I enlighet med kvinnokommissionens fleråriga arbetsprogram kommer det 49:e sammanträdet att fokusera på de framsteg som gjorts på plattformens tolv områden och på kartläggning av de nuvarande utmaningarna och nya strategier för att förbättra situationen för kvinnor och flickor och ge dem ökat inflytande. För att främja dialogen kommer kommissionen vid detta tillfälle att vara öppen för största möjliga medverkan av delegationer från medlemsstaterna, det civila samhället och internationella organisationer.

1.4 FN:s insatser har varit avgörande för att föra upp jämställdhetsfrågorna på den internationella dagordningen. 1975 hölls den första internationella kvinnokonferensen, som inledde kvinnornas årtionde (**Mexico City**). Under den andra konferensen (efter halva årtiondet – **Köpenhamn, 1980**) började regeringarna (57 stycken) underteckna konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979), som utgör en milstolpe på den svåra vägen mot jämställdhet. Under den tredje konferensen (**Nairobi, 1985**) antogs en handlingsplan med framtida strategier för att förbättra kvinnors situation, och genom denna plan satte regeringar och internationella organisationer upp jämställdheten som ett mål.

1.5 Ännu ett framsteg i erkännandet av kvinnliga särdrag och kvinnors roll har gjorts genom **resolution 1325** om kvinnor, fred och säkerhet som FN:s säkerhetsråd antog 2000 (i vilken man erkänner att krig får särskilda följdverkningar för kvinnor och påtalar behovet av att stärka kvinnors ställning i beslutsprocesserna för förebyggande och lösning av konflikter), men mer allmänt har förbättringen av kvinnors situation tagits upp under mer än ett årtionde, i slutsatserna från alla stora konferenser och internationella möten som FN är med och organiserar (¹).

1.6 Ett annat viktigt tillfälle var FN:s millennietoppmöte i september 2000, under vilket medlemsstaterna fastställde åtta tydliga och mätbara utvecklingsmål (de så kallade millenniemålen) för att avsevärt minska fattigdom, svält, sjukdomar och miljöförstöring senast år 2015. Bakgrunden till millenniedeklarationen är också att det behövs en enhetlig prioriteringslista

(¹) Konferensen om miljö och utveckling (Rio de Janeiro, 1992), världskonferensen om mänskliga rättigheter (Wien, 1993), FN:s generalförsamlings specialsession om hiv/aids (New York, 2001), världskonferensen om befolkning och utveckling (Kairo, 1994), världstoppmötet om social utveckling (Köpenhamn, 1995), världskonferensen mot rasism, rasdiskriminering, främlingsfientlighet och intolerans (Durban, 2001), världskonferensen om utvecklingsfinansiering (Monterrey, 2002), världskonferensen om åldrandefrågor (Madrid, 2002) världstoppmötet om hållbar utveckling (Johannesburg, 2002) och världstoppmötet om informationsamhället (Genève 2003 – Tunis, 2005).

bland alla dem som antagits vid olika internationella konferenser och toppmöten under det senaste årtiondet. Det tredje målet gäller främjande av jämställdhet och ökat inflytande för kvinnor, och det är nära knutet till utbildning, medan det femte målet rör reproduktiv hälsa. Jämställdhetsperspektivet genomsyrar dock alla åtta punkterna.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Även om FN-systemet har skapat ett omfattande regelverk för att uppnå jämställdhet, brister ibland överensstämmelsen mellan de avsikter som fästs på papper och den praktiska tillämpningen av principerna inom medlemsstaterna och i deras handels- och utvecklingspolitik. Kvinnors civila, ekonomiska, sociala och politiska rättigheter undergrävs ofta av makroekonomisk politik och handelsavtal som präglas av nyliberalism och inte alls beaktar jämställdhetsdimensionen.

2.2 Dessutom råder det inget tvivel om att det invecklade internationella läget inte gynnar en förbättring av kvinnors situation, utan snarare kan bidra till en kontinuerlig försvagning av den ställning som kvinnor tidigare uppnått.

2.3 De nuvarande konflikterna gör kvinnors situation alltmer utsatt och allvarlig.

2.4 Våld i hemmet förekommer fortfarande världen över och drabbar kvinnor i alla åldrar, socialgrupper och religioner.

2.5 Det är därför viktigt att låta jämställdheten och försvaret av kvinnors rättigheter bli ett prioriterat mål och ett medel för att uppnå jämställd utveckling, bättre fördelning av resurser, hållbar ekonomisk utveckling och förstärkning av skyddssystemen för de svagaste befolkningsgrupperna.

3. Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs roll

3.1 Det är viktigt att Europeiska ekonomiska och sociala kommittén medverkar med ett eget dokument till utvärderingen av EU:s framsteg på jämställdhetsområdet.

3.2 Man kan i detta sammanhang erinra om att kommittén alltid har ägnat stor uppmärksamhet åt verksamheter för att förbättra kvinnornas ställning i samhället, både genom många yttranden och egna initiativ. När det gäller den fjärde kvinno-konferensen (Peking, 1995) och dess uppföljare (Peking +5), har kommittén bidragit med två yttranden (EXT/131 och REX/033), i vilka man bland annat framhåller vikten av att kommittén får delta med en delegation i FN:s arbete.

3.3 När det gäller samarbetet med de andra EU-institutionerna, främst rådet, parlamentet och kommissionen, har kommittén fått en viktig roll i övervakningen av de många olika jämställdhetsinitiativ som EU på senare år tagit för att anta de utmaningar och övervinna de hinder som kartlades i Peking.

3.4 Vi tror att kommitténs bidrag till ett systematiskt införlivande av kvinnofrågorna i EU:s alltmer omfattande politikområden och samhällsområden kan bli betydande, om man utgår från en granskning av framstegen och hindren från den fjärde konferensen fram till i dag.

3.5 Vi är medvetna om att EU bör spela en huvudroll på världsscenen och har ett stort ansvar i samband med detta, och vi vill i detta dokument skissera de bidrag till en förbättring av kvinnors levnadsvillkor och deras utveckling världen över som EU kan ge genom sin samarbets-, utvecklings- och handelspolitik.

4. Europeiska unionen

4.1 I EU har jämställdheten, som redan fanns upptagen i EG-fördraget, ytterligare reglerats genom Amsterdamfördraget, som inneburit att man har antagit ett "dubbelt angreppssätt", dvs. dels införlivande av jämställdhetsfrågorna i all gemenskapspolitik, dels särskilda åtgärder för kvinnor. Men frågan om lika möjligheter för kvinnor och män ingick redan i gemenskapens politik för ekonomisk och social sammanhållning, och den var ett viktigt mål för strukturfonderna redan 1994.

4.2 EU har antagit en integrerad strategi som skiljer mellan lagstiftningsinstrument och finansiella instrument och användningen av den öppna samordningsmetoden i socialpolitiken. Bland de jämställdhetsinstrument som senast antagits inom EU återfinns gemenskapens strategi för jämställdhet mellan kvinnor och män (2001–2005), med sina årliga arbetsprogram och strukturfonderna.

4.3 Jämställdhetsstrategin (2001–2005) syftar till att samordna verksamheter och program som tidigare utvecklades inom varje enskild sektor, genom att tillämpa Amsterdamfördragets dubbla angreppssätt för att åstadkomma större enhetlighet, bland annat genom att fastställa säkra indikatorer och ett system för övervakning, utvärdering och spridning av resultat.

4.4 De olika områden som berörs av åtgärderna och målen, och som samverkar inbördes, är i huvudsak fem stycken: ekonomin (rör sysselsättningsstrategin, strukturfonderna och införlivandet av jämställdhetsfrågor i alla politikområden som påverkar kvinnors ställning inom ekonomin), deltagande och representation (med avseende på beslutsprocesserna), sociala rättigheter (vad gäller vardagslivet och skillnaderna i systemen för social trygghet), det civila samhället (rör de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, med särskild fokus på våld och sexhandel), förändring av könsroller och stereotyper (rör de kulturella strukturerna och massmedierna).

4.5 Jämställdhetspolitiken har också förstärkts med hjälp av strukturfonderna. Regleringen av fonderna för perioden 2000–2006 föregicks av en noggrann och kritisk analys av jämställdhetsåtgärderna och deras brister, och det dubbla angreppssätt som föreskrivs i Amsterdamfördraget har tillämpats. För övrigt har strukturfonderna – framför allt Europeiska socialfonden (ESF) – alltid betraktats som det viktigaste instrumentet för den europeiska sysselsättningsstrategin. I de nya riktlinjerna för sysselsättningen, som antogs i juli 2003, finns jämställdhet med som en övergripande dimension i samtliga mål, och detta tema utgör en av de särskilda riktlinjerna.

4.6 Stora framsteg har gjorts inom Europeiska socialfonden, särskilt när det gäller sysselsättnings- och utbildningspolitiken. Fondens insatser har koncentrerats på att förbättra kvinnors tillgång till samt närvaro och ställning på arbetsmarknaden (handlingslinje E) och deras möjligheter att förena arbetsliv och familjeliv, och det finns nu många positiva och uppmuntrande exempel på detta område. I detta sammanhang har ESF ställt sig bakom det kvantitativa mål som Europeiska rådet fastställde vid sitt möte i Lissabon 2000, nämligen att kvinnors förvärvsfrekvens skall öka från 51 % (2000) till 60 % och målet från Europeiska rådet i Barcelona 2002 att barnomsorg skall säkerställas för 90 % av alla barn från tre år upp till skolåldern och minst 33 % av alla barn under tre år (senast 2010).

4.7 Hittills har dock bara sporadiska insatser gjorts för att förbättra kvaliteten i arbetet och karriärmöjligheterna, uppmuntra kvinnligt företagande, minska löneskillnaderna och öka andelen kvinnor som arbetar med ny teknik. När det gäller att förena familjeliv och arbetsliv har flera insatser gjorts för att förbättra barnomsorgen, men ytterst få som direkt rör äldre eller familjemedlemmar som inte är oberoende.

4.8 Jämställdhetsdimensionen är dock fortfarande mycket svag inom de övriga fonderna, framför allt när det gäller jordbruk och fiske, där kvinnor traditionellt är underrepresenterade trots att de aktivt bidrar till dessa sektors utveckling. Det råder alltså fortfarande en stor brist på jämställdhet på dessa områden, och kvinnors bidrag rönar mycket liten uppskattning även när det gäller miljöskydd.

4.9 Några exempel är NOW (New Opportunities for Women, ett sysselsättningsinitiativ), STOP (Stop Trafficking of Persons) för att främja samarbete mot handel med och utnyttjande av kvinnor och barn, Daphne för bättre information om och skydd av våldsoffer samt Kvinnor och vetenskap (ramprogrammet för forskning och utveckling) inom ny teknik. Strategin skall även bidra till att jämställdhetsperspektivet införlivas i högre grad i olika gemenskapsinitiativ, t.ex. Equal, Interreg, Urban, Leader och inom kultursektorn Leonardo, Sokrates, Ungdom, Kultur etc.

4.10 I kommissionens rapport om jämställdhet mellan kvinnor och män (KOM(2004) 115 slutlig) framhålls att det redan finns en relativt avancerad lagstiftning på detta område i EU (¹), och att den förstärkts genom en omfattande rättspraxis. Ett direktiv håller också på att utarbetas om genomförandet av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke. Avsikten är att den nuvarande lagstiftningen på detta område skall bli enhetlig och systematiseras i ett enda direktiv.

4.11 Även vid mötet nyligen under det nederländska ordförandeskapet yttrade sig rådet (sysselsättning och socialpolitik) om detta och slog fast att ett enda direktiv om likabehandling framför allt bör handla om lika lön och lika möjligheter på arbetsmarknaden, likabehandling i fråga om social trygghet, utbildning och karriärmöjligheter samt bevisbörda vid mål om könsdiskriminering.

(¹) Direktiv om jämställdhet mellan könen på följande områden: lika lön för kvinnor och män (75/117/EEG), tillgång till arbetsmarknaden, yrkesutbildning och utbildning samt arbetsvillkor (rådets direktiv 2002/73/EG om ändring av direktiv 76/207/EEG), social trygghet (79/7/EEG), företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet (86/378/EEG), arbetstagare med egen rörelse (86/613/EEG). Direktiven om säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (92/85/EEG), arbetstidsorganisation (93/104/EG), föräldraledighet (96/34/EG), bevisbörda vid mål om könsdiskriminering (97/80/EG) och deltidarbete (97/81/EG).

4.12 Förslaget till direktiv om genomförande av principen om likabehandling för jämlik tillgång till varor och tjänster (KOM(2003) 657 slutlig) har även behandlats inom kommittén⁽¹⁾ (se yttrande), som har påpekat vissa allvarliga brister som bör åtgärdas inom en nära framtid.

4.13 Handlingsplattformen från Peking och rådsmötet i Lissabon har fått till följd att statistiken rörande jämställdhetsfrågor ökat på senare år, och man har fastställt nya indikatorer (t.ex. när det gäller beslutsprocesser, arbetsmarknaden och kvinnomisshandel) som gör det möjligt att verkligen analysera problemen och utvärdera effekterna av politik och åtgärder. Det har alltså gjorts tydliga framsteg på statistikområdet, även om det är långt kvar till en seriös bevakning av de olika sektorerna. Först när pågående fenomen och processer kan studeras och analyseras både kvantitativt och kvalitativt kan vi få veta exakt hur omfattande framstegen är.

4.14 Något som vi nästan helt saknar kännedom om både på gemenskapsnivå och medlemsstatsnivå är jämställdhetsperspektivet i budgetarbetet, dvs. hur jämställdhetsfrågorna införlivas i budgetförfarandena. När man inför ett jämställdhetsperspektiv på alla nivåer i budgetprocessen inser man att handläggarnas beslut inte är neutrala, utan får olika utfall för män och kvinnor. I detta sammanhang kan införlivandet av jämställdhetsfrågor i budgetarbetet (*gender budgeting*) också användas till att utvärdera hur kvinnor och män påverkas av politik, finansiering och beskattning.

4.15 Trots att gemenskapspolitiken för kvinnor har förstärkts, behövs det om målen verkligen skall uppnås fortfarande positiv särbehandling och kraftfulla insatser från medlemsstaternas sida, eftersom det är de som främst ansvarar för tillämpningen av denna politik.

4.16 Kvinnors arbetslöshet har förvisso minskat i EU och ligger nu på 55,6 %, men det mål som fastställdes vid rådsmötet i Lissabon är i många länder långt ifrån uppnått. Många kvinnor har kommit att ingå i de svagaste grupperna bland arbetstagarna, de som har otrygga arbetsförhållanden och ofta inte alls omfattas av systemen för social trygghet. I många medlemsstater råder det fortfarande löneskillnader mellan kvinnor och män, och dessa ökar till och med. Beklagligt nog förekommer både en vertikal och en horisontell segregation. Som tidigare antytts verkar åtgärderna för att förena familjeliv och arbetsliv främst koncentrera sig på barnomsorg, och det förekommer nästan inga åtgärder rörande andra familjemedlemmar som behöver vård. Dessutom har endast några få medlemsstater vidtagit åtgärder för att uppmuntra även yrkesarbetande pappor att ta föräldraledigt.

⁽¹⁾ EUT C 241, 28.9.2004.

4.17 Också när det gäller beslutsfattande är skillnaderna stora. Man behöver inte gå längre än till EU-kommissionen som består av 22 män och 7 kvinnor (endast 24 %), och parlamentet som består av 510 män och 222 kvinnor (endast 30 %). Inte heller på nationell nivå är situationen bättre: den genomsnittliga andelen kvinnliga ledamöter i de nationella parlamenten är lägre än 25 % och andelen kvinnor i regeringarna bara något högre än 20 %⁽²⁾. Inom EESK är kvinnorna underrepresenterade (av 317 ledamöter är endast 79 stycken kvinnor, alltså endast 25 %).

5. EU och tredje land: internationellt samarbete och handel som gynnar kvinnor

5.1 De problem som rör lika möjligheter för kvinnor och män får en fullständig behandling även inom EU:s samarbets- och utvecklingspolitik. Kommissionens meddelande (KOM(95) 423 slutlig av den 18 september 1995) som följdes av rådets resolution om integrering av könsfrågor i utvecklingsarbetet (av den 20 december 1995) utgör grunden för antagandet av en första förordning 1998 ((EG) nr 2836/98, utfärdad av rådet den 22 december 1998), som nu har förnyats för tvåårsperioden 2004–2006. Den nya texten ((EG) nr 806/2004) medför en förstärkning av målen – stöd till införlivande av jämställdhetsperspektivet och antagande av positiv särbehandling för att främja lika möjligheter som ett viktigt bidrag till att minska fattigdomen i världen – och prioriterar kontroll av resurser och tjänster till förmån för kvinnor, framför allt på områdena utbildning, sysselsättning och medverkan i beslutsprocesserna. Ett annat viktigt inslag är stödet till offentlig och privat verksamhet som syftar till jämställdhet.

5.2 Handlingsprogrammet för integrering av ett jämställdhetsperspektiv i gemenskapens utvecklingssamarbete (2001–2006)⁽³⁾ skall bidra till att överbrygga klyftan mellan de principer som formulerats och praktiken, genom en konkret strategi och fastställande av prioriterade områden: understödande av makroekonomisk politik som är knuten till fattigdomsminskning samt hälsovårds- och utbildningsprogram inom den sociala sektorn, tryggad livsmedelsförsörjning och hållbar landsbygdsutveckling, transporter, uppbyggnad av den institutionella kapaciteten och sund offentlig förvaltning (*good governance*), handel och utveckling, regionalt samarbete och regional integration, stöd till integrering av ett jämställdhetsperspektiv i alla projekt och program både på regional och nationell nivå, och tillhandahållande av instrument och lämplig utbildning på jämställdhetsområdet till kommissionens personal.

⁽²⁾ Uppgifterna kommer från Europeiska kommissionen, GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, senast uppdaterade den 29 september 2004.

⁽³⁾ KOM(2001) 295 slutlig.

5.3 I programmet för främjande av jämställdhetsperspektivet i samarbetspolitiken under perioden 2005–2006 är följande områden prioriterade: främjande av positiva attityder och beteenden hos ungdomar för att bekämpa våld mot kvinnor och flickor, och utbildning och metodrelaterat stöd till de viktigaste aktörerna i samarbetsländerna.

5.4 Kommissionen stöder åtgärder och projekt som syftar till ökad jämställdhet genom bilateralt och regionalt samarbete i västra Balkan, Östeuropa och Centralasien, Medelhavsområdet, Afrika, Västindien och länderna i Stilla-havsområdet och Latinamerika. Andra anslag till genomförande av åtgärder på detta område utgår från tematiska kriterier i stället för geografiska.

5.5 Ett viktigt ögonblick i utvecklingen av förbindelserna mellan EU och tredje land var undertecknandet av Cotonouavtalet den 23 juni 2000 med AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet). Avtalet visar på sambandet mellan politik, handel och utveckling, och tillför en social dimension också genom främjandet av de icke-statliga aktörernas och därmed det civila samhällets fullständiga medverkan i utvecklingsstrategierna. Det slås fast att jämställdhet är ett övergripande tema i avtalet och därför bör beaktas på ett systematiskt sätt (artiklarna 8 och 31). Vi ser mycket positivt på att icke-statliga aktörer deltar i olika skeden i utformningen av nationella strategiska dokument, och vi hoppas att man kommer att vara särskilt noggrann med att involvera kvinnoorganisationer.

Dessutom ger avtalet EESK ett tydligt rådgivningsuppdrag i förhållande till de ekonomiska och sociala intressegrupperna, och kommittén får därmed institutionellt erkännande som en privilegierad samtalspartner.

5.6 Att involvera kvinnor och få dem att medverka aktivt i utvecklingspolitiken är verkligen inte lätt och går inte snabbt, men det är viktigt att alla EU-institutioner fortsätter att vara mycket uppmärksamma på denna fråga, så att det som fästs på papper omsätts i konkreta handlingar.

5.7 I detta sammanhang anser vi att gemenskapspolitiken för ekonomisk och social sammanhållning bör fungera som en modell som kan exporteras till övriga världen, och att EU bör åta sig att främja och tillämpa denna politikens principer internationellt, genom förbindelserna med tredje land.

5.8 Något som kan vara till nytta här är särskilda klausuler i handels- och samarbetsavtalen och positiv särbehandling av de länder som respekterar kvinnors rättigheter.

5.9 Visserligen har avregleringen av handeln bidragit till kvinnors sysselsättning i utvecklingsländer, men den har också ofta lett till att kvinnorna hamnat i den grupp med arbetstagare som har otrygga arbetsförhållanden, låga kvalifikationer och

lägre lön och inte alls omfattas av systemen för social trygghet. Avregleringen av handeln går ofta hand i hand med en strukturovandling som föreslås eller påbjuds av internationella organ. Eftersom det saknas lämpliga mekanismer för socialt skydd lägger en sådan en tung börda på de svagaste befolkningsgrupperna, i vilka kvinnorna ofta är i majoritet.

5.10 Trots detta verkar jämställdhetsfrågorna fortfarande inte få så mycket uppmärksamhet inom dessa politikområden, framför allt när det gäller handelspolitiken. Eftersom dessa politikområden inte alls är neutrala utan t.o.m. ofta får negativa följder just för kvinnor, och eftersom den ekonomiska utvecklingen i ett land inte kan bortse från social rättvisa, vore det lämpligt att jämställdhetsfrågorna beaktades i utformningen av politiken och att man införde kontrollsystem för att utvärdera effekterna både på makroekonomisk och mikroekonomisk nivå.

6. Slutsatser och förslag till insatser

Det utmärkta samarbete som hittills utvecklats av institutionerna har gett goda resultat i utformningen av en aktiv politik för kvinnor och i särskilda program och projekt som bidragit till att integrera kvinnor på arbetsmarknaden, försvara deras rättigheter och förbättra deras levnadsförhållanden. EESK anser att mycket måste göras på flera områden, bl.a. följande:

- Medverkan i beslutsprocesserna och den kvinnliga representationen är fortfarande alltför låg både i EU-institutionerna och på nationell, regional respektive lokal nivå i medlemsstaterna. Den bör uppmuntras inom alla kretsar, bl.a. genom en diskussion om kvoteringsystem.
- Utbildningsåtgärder för att göra införlivandet av ett jämställdhetsperspektiv mer utbrett bör genomföras både inom institutionerna och i medlemsstaterna, i de instanser där besluten fattas och i dem där politiken och strategierna genomförs.
- Riktade analyser och studier med avseende på jämställdhet, statistik och särskilda indikatorer är oundgängliga för att fastställa temaområden, och för att förbättra politiken och strategierna och utvärdera deras följdverkningar. Att ta fram statistik som är indelad i olika kategorier är nödvändigt också i fortsättningen, liksom att fastställa nya indikatorer.
- Det krävs en noggrann kvantifiering av de resurser som anslås till insatser för kvinnor inom alla fonder och andra finansieringsinstrument i EU och i medlemsstaterna, framför allt genom att införlivandet av jämställdhetsfrågor i budgetarbetet (*gender budgeting*) uppmuntras och får större spridning.

- Grundförutsättningen är dock att kvinnor får samma tillgång till utbildning som män, vilket också sägs i den tredje punkten i millenniemålen.
- När det gäller strukturfonderna bör de åtgärder som riktar sig till kvinnor inom jordbruket (EUGF) och fisket (FFU) förstärkas och knyts till miljöskyddet, ett annat område där den jämställdhetsrelaterade gemenskapspolitiken är tämligen svag.
- Det behövs en ny dynamik i politiken för kvinnligt företagande och för att andelen kvinnor inom den nya tekniskens sektorer skall öka.
- Utbildningsinsatserna inom kunskapssamhället måste intensifieras så att denna sektor inte blir ytterligare ett tillfälle att diskriminera och utesluta kvinnor, som ju i hög grad kan bidra till att uppnå målen i Lissabonstrategin.
- När det mer allmänt gäller arbetsmarknaden behövs fler åtgärder för att motverka den vertikala och den horisontella segregationen och undanröja alla hinder för verklig jämställdhet, genom att medlemsstaterna fastställer specifika och mätbara mål i samarbete med arbetsmarknadsparterna. Framför allt på lönediskrimineringens område bör medlemsstaterna börja tillämpa det dubbla angreppssätt som föreskrivs i rådets riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik⁽¹⁾ och vars viktigaste dimensioner är allmän och yrkesinriktad utbildning, yrkesklassificering, lönesystem och kulturella stereotyper.
- Åtgärderna för att förena arbetsliv och familjeliv bör ge större utrymme för vård av äldre familjemedlemmar – särskilt med tanke på befolkningens åldrande – utan att detta inkräktar på insatserna för barn.
- För att främja lika möjligheter för män och kvinnor bör man uppmuntra och förbättra investeringarna i offentliga tjänster, framför allt inom skol- och universitetsvärlden och hälso- och sjukvården.
- Även inom medlemsstaterna bör invandrings- och integrationspolitiken för kvinnor stärkas, liksom asylåtgärderna med inriktning på kvinnor som drabbats av konflikter, diskriminering och våld i sina hemländer.
- Handeln med kvinnor och barn måste bekämpas.
- Inom utvecklings- och handelspolitiken krävs en fortsatt förstärkning av samhällets medverkan i allmänhet och kvinnornas roll i synnerhet. Kvinnors intressegrupper måste involveras helt och fullt i utformningen av utvecklingspolitiken och de nationella strategiska dokumenten i de olika länderna, inte minst genom att kvinnor beviljas större anslag och därmed får en starkare ekonomisk och social ställning.
- Handelsavtalens och utvecklingspolitikens effekter måste utvärderas, även på mikroekonomisk nivå, genom särskilda konsekvensbedömningar rörande de svagaste gruppernas levnadsvillkor och med beaktande av skillnaderna mellan könen.
- Kommissionen och dess delegationer måste få en mer framträdande roll, så att de kan påverka respekten för mänskliga rättigheter och därmed också de situationer där kvinnors rättigheter kränks.
- Delegationerna bör få ett särskilt ansvar för integreringen av jämställdhetsfrågorna på alla politikområden.
- Europeiska unionen bör använda sig av allt sitt inflytande för att få så många medlemsstater som möjligt att ratificera och genomföra alla internationella fördrag som har positiva effekter på kvinnors situation, i synnerhet konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och dess tilläggsprotokoll, och få de stater som redan undertecknat konventionen att ta tillbaka sina förbehåll.

Kommittén åtar sig att arbeta för att förbättra kvinnans situation i EU:s nya medlemsstater.

Med tanke på EESK:s natur, funktioner i förhållande till det civila samhället, dess målsättningar och de erfarenheter som gjorts under den kontinuerliga bevakningen av jämställdhetsfrågor, vore det lämpligt att kommittén representerades i Europeiska kommissionens delegation till FN:s kvinnokommissions 49:e sammanträde.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Rådets beslut av den 22 juli 2003 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 197/13).

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Försvarsupphandlingar"

(KOM(2004) 608 slutlig)

(2005/C 221/12)

Den 23 september 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Grönbok – Försvarsupphandlingar"

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén beslutade att ge facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att bereda ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande natur utnämndes Clive Wilkinson till huvudföredragande vid EESK:s 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005). EESK antog samtidigt följande yttrande med 96 röster för och 9 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Grönboken om försvarsupphandlingar (KOM(2004) 608 slutlig) är en av de åtgärder som presenteras i kommissionens meddelande "Mot en EU-politik för försvarsutrustning", som antogs i mars 2003 och som kommittén yttrande sig om i september 2003 ⁽¹⁾.

1.2 Den europeiska marknaden för försvarsmateriel är i själva verket endast en del av den inre marknaden som omfattar en specifik bransch. Med denna grönbok avser kommissionen att bidra till en stegvis uppbyggnad av en europeisk marknad för försvarsmateriel med mer insyn och större öppenhet mellan medlemsstaterna, utan att man bortser från marknadens särdrag. Detta bör stärka den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft, bidra till att försvarsresurserna fördelas på ett bättre sätt och stödja utvecklingen av EU:s militära kapacitet inom ramen för den europeiska försvars- och säkerhetspolitiken.

1.3 Den 12 juli 2004 beslutade rådet att inrätta en europeisk försvarsbyrå i syfte att stödja medlemsstaterna i deras strävan att utveckla EU:s försvarskapacitet för krishantering och att främja gemenskapens försvars- och säkerhetspolitik i dess nuvarande och framtida form. Byrån har nu påbörjat sitt arbete, och dess funktioner ⁽²⁾ syftar till att förbättra EU:s försvarsverksamhet genom att eftersträva ökad samordning, i syfte att komma till rätta med dagens uppsplittring.

1.4 "Försvarsverksamheten" består bl.a. av att man skall se till att den kapacitet som krävs för att uppfylla planerade åtaganden finns tillgänglig och att verksamheten utförs på ett

kostnadseffektivt sätt. Detta innebär att man kommer att eftersträva största möjliga interoperabilitet. För närvarande uppgår samtliga 25 medlemsstaters årliga försvarsutgifter till totalt cirka 160 miljarder euro. Cirka 20 % av dessa utgifter används för upphandling av försvarsmateriel (inkl. forskning och utveckling, inköp och support) ⁽³⁾.

2. Allmänna kommentarer

2.1 I grönboken analyseras hur man kan förbättra systemet för försvarsupphandlingar i EU:s 25 medlemsstater. Betydande framsteg kan endast göras när samtliga delar av gemenskapens försvarsverksamhet definierats på ett tydligt sätt (se punkt 1.4 ovan) ⁽⁴⁾. Tydliga riktlinjer, harmoniserade krav och kontinuitet är viktiga faktorer för försvarsindustrin. Kommittén välkomnar dock kommissionens initiativ, eftersom det kan ses som en separat del av den process som inletts för att lägga grunden för en långsiktigt hållbar europeisk försvars- och säkerhetspolitik på en öppen och konkurrensutsatt marknad.

2.2 Kommittén välkomnar den ledande roll som Europeiska försvarsbyrån förväntas få. Det kommer att behövas en tydlig överenskommelse i fråga om ansvarsfördelningen mellan byrån och andra aktörer inom försvarsmaterielsområdet ⁽⁵⁾, och EESK förmodar att ett ökat samarbete blir verklighet i framtiden. Det är dock viktigt att man först tar fasta på erfarenheterna inom Gemensamma organisationen för samarbete om försvarsmateriel OCCAR ⁽⁶⁾ (som arbetar med projektförvaltning och avtalsrätt, som är av stor betydelse) innan några förändringar drivs igenom.

⁽¹⁾ EUT C 10/1, 14.1.2004.

⁽²⁾ Europeiska försvarsbyrån har fyra funktioner: utveckling av försvarskapacitet, försvarsmaterielsamarbete, insatser för att stärka det europeiska försvarets tekniska och industriella bas och för att inrätta en europeisk försvarsmaterielmarknad samt forskning och utveckling.

⁽³⁾ I EESK:s yttrande om KOM(2003) 113 slutlig påpekade kommittén att dessa utgifter uppgår till cirka 40 % av USA:s försvarsutgifter, samtidigt som den operativa förmågan endast uppgår till 10 %.

⁽⁴⁾ Kommittén noterar bland annat det uttalande som chefen för Europeiska försvarsbyrån nyligen gjort (september 2004) om att EU:s militära styrka inte är anpassad till vår moderna värld och alla dess konflikter och hot. Han framhöll också behovet av att anskaffa mer högteknologisk utrustning.

⁽⁵⁾ T.ex. Gemensamma organisationen för samarbete om försvarsmateriel (OCCAR), Västeuropeiska försvarsmaterielgruppen (WEAG) och de länder som undertecknat avsiktsförklaringen om åtgärder för att underlätta en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin.

⁽⁶⁾ OCCAR är en organisation för försvarsmaterielsamarbete, i vilken fem medlemsstater ingår för närvarande.

2.3 Kommittén ställer sig bakom kommissionens erkännande att tidpunkten för när varje medlemsstat skall börja tillämpa det nya försvarsupphandlingsförfarandet bör skilja sig åt från stat till stat. Förändringarna kan också komma att ske i olika takt i olika länder. Kommittén håller med om att det är av stor nytta att skapa en mer gemensam grund för försvarsupphandlingar och att detta kan ske relativt snabbt när samtliga medlemsstater kommit överens och inlett ett samarbete.

2.4 EESK håller med om att man måste komma till rätta med försvarsmaterielmarknadens uppsplittring och öka industrins konkurrenskraft och öppenhet, om man skall kunna upprätthålla och stärka EU:s försvarsindustri på lång sikt och bidra till att inköpen och materialförvaltningen blir mer kostnadseffektiva och anpassade till EU:s försvarsförmåga.

2.5 Kommissionens analys i punkt 2 i grönboken avseende försvarsmaterielmarknadens särdrag är en god grund för marknadsbedömningen och innehåller exempel på vissa av de svårigheter som kännetecknar marknaden.

2.6 EESK vill dock betona att en eventuell omstrukturering först och främst är en angelägenhet för de berörda företagen, med hänsyn till den verklighet som kännetecknar marknaden (?). En viktig anledning till detta är att de flesta större företag bedriver verksamhet över nationsgränserna, även om deras kunder är nationella. Medlemsstaterna har olika näringspolitiska strategier och försvarsindustrin är bara en del av dessa strategier.

2.7 Industrin måste (såväl inom försvarsindustrin som inom det övriga näringslivet) slippa alltför omfattande lagstiftningsförfaranden om den skall kunna fungera på ett effektivt sett och generera kostnadseffektiva och ekonomiska resultat.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Kommittén anser det vara nödvändigt att förtydliga exakt vilka delar av försvarsupphandlingsprocessen som skall omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Vid sidan om inköp av försvarsmateriel bör man även ta hänsyn till de kostnader som hänger samman med själva "ägandet", bl.a. kostnaderna för forskning och utveckling, underhåll, reparationer, justeringsarbete och utbildning.

3.2 Artikel 296

3.2.1 EESK anser att undantag från EU:s bestämmelser om offentlig upphandling som beviljas med stöd av artikel 296 i

(?) Eftersom försvarsmarknaden uppvisar en rad särdrag och med tanke på att det finns ett behov av att hantera vissa betalningar som en del av statsbudgeten, kommer medlemsstaterna oundvikligen att spela en roll när det gäller att underlätta försvarsmaterielmarknadens utveckling.

EG-fördraget även kommer att vara nödvändiga i framtiden, så att medlemsstaterna kan bevilja undantag för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen.

3.2.2 Kommissionen bör offentliggöra information vart femte år om värdet av den utrustning som anskaffats med stöd av detta undantag (och ange dess procentuella andel av de totala utgifterna för försvarsmaterielsutgifterna i EU). Man skulle på så vis kunna använda sig av benchmarking i bedömningsprocessen.

3.2.3 Problemet är dock att dessa undantag snarare blivit regel för vissa medlemsstater, och detta är absolut inte förenligt med reglerna för inre marknaden. EESK delar kommissionens uppfattning att det måste ske en förändring i detta avseende. Utmaningen blir att tillämpa artikel 296 med beaktande av beslut som redan fattats⁽⁸⁾ och samtidigt behålla möjligheten till undantag från de allmänna reglerna för offentlig upphandling. Medlemsstaterna måste vara beredda att motivera (om nödvändigt i domstol) de undantag som de beviljar. Fördelarna med ökad konkurrens och större insyn bör betonas i högre grad i diskussionerna.

3.2.4 Listan över varor från 1958 för vilka undantag medges med stöd av artikel 296.2 låter antyda att tillämpningen av artikel 296.1 inte fungerar, och att denna artikel sannolikt kommer att sakna betydelse när det gäller att se till att undantagen med hänsyn till medlemsstaternas väsentliga säkerhetsintressen beviljas på ett korrekt sätt. Varje fall måste behandlas för sig, eftersom även basutrustning⁽⁹⁾ kan anses motivera undantag i vissa fall. Dessutom håller listor av olika slag sällan jämn takt med den tekniska utvecklingen.

3.2.5 Det finns således ingen enkel lösning på problemet hur man definierar vilken utrustning och vilka tjänster som bör omfattas av artikel 296. Kommissionen bör först och främst förtydliga EU:s nuvarande ramlagstiftning genom ett "tolkningsmeddelande" i syfte att förbättra förståelsen och eftersträva en bättre och mer enhetlig tillämpning.

3.2.6 Ett sådant meddelande påverkar både frågan om upphandling och många andra aspekter. I detta hänseende bör frågan om statligt stöd och (eventuellt) allmännyttiga tjänster tas i beaktande.

⁽⁸⁾ Kommissionens beslut om stödåtgärder som delstaten Bremen genomfört (1999/763/63) (EGT L 301, 24.11.1999, s. 8) och beslutet i fråga om Damen av den 13.9.2001 är exempel på bristande tydlighet.

⁽⁹⁾ Kommittén vill påpeka att även utrustning som tycks vara mycket enkel, t.ex. kläder, kan involvera avancerad teknik.

3.2.7 Vi anser att det "förhandlade förfarandet" med förhandsanmälan är lämpligt för upphandlingen av försvarsmateriel, med tanke på dess särdrag. Det öppna eller det selektiva förfarandet lämpar sig däremot inte för denna typ av upphandling. Denna uppfattning kan dock behöva ses över med hänsyn till den information som kommer fram under arbetet med tolkningsmeddelandet.

3.2.8 Vissa anser att ett meddelande endast är en tillfällig åtgärd i avvaktan på ett särskilt direktiv (eller annat rättsligt instrument). EESK anser att man efter att ett sådant tolkningsmeddelande utarbetats kan bedöma behovet av ett rättsligt instrument med beaktande av dess eventuella konsekvenser. Kommittén hoppas att kommissionen snabbt kommer att inleda arbetet med ett sådant meddelande.

3.2.9 En annan möjlighet vore att man inför en gemensam försvarsmaterielmarknad med hjälp av en uppförandekod för de deltagande medlemsstaterna. Denna möjlighet omnämns inte i kommissionens grönbok. Eftersom medlemsstaterna ansvarar helt för detta område bör man överväga denna möjlighet, eventuellt med Europeiska försvarsbyrån som pådrivande kraft. Det kan dock vara svårt att kontrollera och driva igenom en sådan uppförandekod, och den inre marknadens aspekter måste också beaktas.

3.3 Offentliggörande av beslut om offentlig upphandling

3.3.1 Behovet av att ytterligare se över systemet och förfarandet för offentlig upphandling motiveras inte på ett övertygande sätt. Om marknaden för försvarsmateriel i princip skall behandlas som vilken annan delmarknad som helst på inre marknaden (även om möjligheterna till undantag är större), bör upphandlingen på denna marknad också bedömas på samma sätt som upphandlingen på andra marknader. Detta innebär att det finns olika system och att problemen, t.ex. i fråga om språk, är desamma som på övriga marknader. Skälen för ett centraliserat system för offentliggörande av beslut om offentlig upphandling är svaga.

3.3.2 Frågor som gäller konfidentialitet och motprestationer, som sannolikt gäller handeln med försvarsmateriel i högre grad än andra varor och tjänster, kan skapa vissa problem. Detsamma gäller försörjningssäkerheten. Det kan vara svårt att byta leverantör eller entreprenör när ett avtal väl har ingåtts. Detta är områden där ansvaret bör ligga hos den berörda medlemsstaten, även om viss vägledning från kommissionen kan vara till nytta.

3.4 Dubbla användningsområden

3.4.1 Inom dagens näringsliv är det ofta svårt att klassificera företag som "tillverkare av försvarsmateriel". En stor andel av utrustningen har dubbla användningsområden (militära och civila) och denna andel ökar alltmer. Detta är positivt av flera skäl, bl. a. med hänsyn till eventuella stordriftfördelar som kan ge en mer konkurrenskraftig prissättning. Försörjningssäkerheten kan också garanteras på ett enklare sätt.

3.4.2 Forskning och utveckling avseende sådan utrustning är också värdefull av andra (civila) skäl. Det är därför viktigt att anslagen till försvarsrelaterad forskning och utveckling inte styrs av alltför stelbenta regler.

3.4.3 Kommittén ser fortfarande med oro på att mycket återstår att göra när det gäller att ta tillvara samordningsvinsterna inom försvarsmaterielområdet. Denna aspekt bör uppmärksammas i större utsträckning, med beaktande av kommentarerna i EESK:s yttrande om försvarsutrustning⁽¹⁰⁾.

3.5 Europeiska försvarsbyrån

3.5.1 Kommittén välkomnar inrättandet av Europeiska försvarsbyrån och anser att byrån kan spela en ledande roll på försvarsmaterielområdet. Kommittén noterar också att byrån fortfarande håller på att bygga upp de resurser som krävs för att den skall kunna fullfölja sina åtaganden.

3.5.2 Det kommer att vara viktigt för Europeiska försvarsbyrån att se till att man under arbetet med EU:s försvarsdoktrin och försvarskapacitet tar fasta på NATO:s roll, försvarsdoktrin och försvarskapacitet genom att eftersträva största möjliga interoperabilitet och begränsa eventuella meningsskiljaktigheter. Det är ännu inte klart hur Europeiska försvarsbyrån kan bidra med ett mervärde genom att involveras mer direkt i försvarsupphandlingen, men byråns sakkunskap avseende försvarsmateriel bör bidra till att stärka dess position när det gäller att föreslå hur de nationella reglerna kan harmoniseras på bästa möjliga sätt.

3.5.3 Det kommer också att vara värdefullt att uppnå en överenskommelse avseende upphandlingssamarbetets ekonomiska aspekter, när ett sådant samarbete blir möjligt. En stöttesten kan dock vara frågan om hur man delar upp kostnaderna och fördelarna med försvarsrelaterad forskning och utveckling, och hur man gör själva uppdelningen mellan försvarsrelaterad och allmän forskning.

3.5.4 Europeiska försvarsbyrån kommer också att vara en viktig aktör när det gäller att se till att de nationella licensieringssystemen närmar sig varandra i samband med att försvarsmateriel flyttas mellan medlemsstaterna. För närvarande skiljer sig de nationella förfarandena mycket åt och systemen är också mycket tungrodda. Europeiska försvarsbyrån skulle dessutom kunna bidra till att man når en överenskommelse om hur man bör behandla frågan om motprestationer, eftersom denna fråga kommer att styras av bestämmelserna för offentlig upphandling i framtiden.

3.5.5 Europeiska försvarsbyrån kan få till stånd vissa överenskommelser avseende nationella näringspolitiska åtgärder till förmån för försvarsmaterielindustrin och definiera de varor och tjänster som utgör "strategisk utrustning", som EU vill kunna tillhandahålla själv för att på så sätt minska beroendet av import från tredje land. Kommittén anser att detta skulle vara ytterst värdefullt.

⁽¹⁰⁾ Se punkt 5 i det yttrande som anges i fotnot 1.

3.5.6 Europeiska försvarsbyrån kan också få medlemsstaterna att överväga nya inköpsmetoder, t.ex. pooling, leasing och specialisering för att tillgodose försvarskapacitetsbehoven.

3.5.7 Eftersom EU:s försvars- och säkerhetspolitik endast blir effektiv om medlemsstaterna visar prov på stark politisk vilja att tillhandahålla och upprätthålla den försvarsförmåga som krävs för att kunna utföra de åtaganden som EU kommit överens om, bör Europeiska försvarsbyrån också verka för att uppmuntra medlemsstaterna till detta.

4. Slutsatser

4.1 Försvarsmaterielfrågan är bara en av många frågor av betydelse för ett långsiktigt fungerande försvar. Industrin behöver tydliga riktlinjer, harmoniserade krav och kontinuitet för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Dessutom måste industrin bära det främsta ansvaret för eventuell strukturomvandling och slippa tungrodda lagstiftningsförfaranden.

4.2 Det måste framgå mycket tydligt vilka delar av försvarsmaterielupphandlingen som omfattas av bestämmelserna i fråga.

4.3 Artikel 296 i fördraget kommer även fortsättningsvis att behövas. För att undvika att denna artikel tillämpas alltför ofta bör kommissionen sätta upp ett riktmärke genom att analysera den aktuella situationen. Det är inte praktiskt genomförbart att behålla listor över utrustning och förfaranden för vilka artikel 296 skall tillämpas.

4.4 Som ett första steg bör kommissionen så snart som möjligt utarbeta ett "tolkningsmeddelande" om artikel 296. Endast efter det att man har samlat viss erfarenhet av det meddelandets tillämpning kan man besluta om huruvida det också krävs någon form av rättsligt instrument.

4.5 Dubbla användningsområden blir allt vanligare och kommittén välkomnar denna trend, inte minst därför att försvarsrelaterad forskning och utveckling kan komma till civil användning.

4.6 Kommittén välkomnar den viktiga roll som Europeiska försvarsbyrån kommer att spela. Det krävs dock ett förtydligande av ansvarsfördelningen gentemot samtliga berörda aktörer.

4.7 Europeiska försvarsbyrån har bland annat följande viktiga uppdrag:

- Att ansvara för samordningen med beaktande av de krav som ställs inom NATO.
- Att bistå i förhandlingarna om alla nödvändiga ekonomiska aspekter.
- Att bidra till att harmonisera befintliga nationella förfaranden.
- Att föreslå nya sätt att tillhandahålla den försvarskapacitet som krävs.
- Att påverka den politiska viljan i positiv riktning.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar"

(KOM(2004) 139 slutlig – 2004/0047 COD)

(2005/C 221/13)

Den 28 april 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 januari 2005. Föredragande var **Eduardo Chagas**.

Vid sin 414:e plenarsession (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 122 röster för, 53 röster emot och 12 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Förslaget ingår i det **tredje järnvägspaketet**, som antogs av kommissionen den 3 mars 2004. De övriga delarna är

— förslag till direktiv om certifiering av tågpersonal (KOM(2004) 142 slutlig),

— förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter (KOM(2004) 143 slutlig),

— förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ersättning vid åsidosättande av avtalade kvalitetskrav för godstransport på järnväg (KOM(2004) 144 slutlig),

och

— meddelande från kommissionen: En fortsatt integrering av det europeiska järnvägssystemet, (KOM(2004) 140 slutlig),

— arbetsdokument från kommissionen om ett gradvis öppnande av marknaden för internationella passagerartransporter på järnväg (SEK(2004) 236).

1.2 Det **första järnvägspaketet** (också kallat infrastrukturpaketet) trädde i kraft den 15 mars 2001 och skulle vara omsatt i nationell lagstiftning senast den 15 mars 2003. Det består av följande delar:

— Direktiv om ändring av direktiv 91/440/EEG, inbegripet fritt marknadsstillträde för internationell godstransport på det transeuropeiska nätet för frakt på järnväg senast den 15 mars 2003 och liberalisering av all internationell godstrafik senast den 15 mars 2008 ⁽¹⁾.

— Utvidgning av tillämpningsområdet för direktivet om ett europeiskt tillstånd för järnvägsföretag (ändring av direktiv 95/18/EG) ⁽²⁾.

— Harmonisering av bestämmelserna om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (ersätter direktiv 95/19/EG) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 anmälde kommissionen nio medlemsstater till EG-domstolen för att de inte rapporterat att det första järnvägspaketet förts in i den nationella lagstiftningen. I maj 2004 hade fem länder ännu inte lämnat rapport och två länder hade fört in endast vissa av reglerna i nationell lag.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 1 – EESK:s yttrande – EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 26 – EESK:s yttrande – EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EG – EGT L 75, 15.3.2001, s. 29 – EESK:s yttrande – EGT C 209, 22.7.1999, s. 22.

1.4 Det **andra järnvägspaketet** publicerades i EUT den 30 april 2004 och skall ha förts in i nationell lagstiftning senast den 30 april 2006. Det består av följande delar:

- Direktiv om ändring av direktiv 91/440/EEG: tidigareläggning av det fria marknadstillträdet för internationell godstransport och liberalisering av nationell godstrafik, inbegripet cabotage, senast den 1 januari 2007 ⁽⁴⁾.
- Direktivet om säkerhet på gemenskapens järnvägar ⁽⁵⁾.
- Förordning om inrättandet av en europeisk järnvägsbyrå ⁽⁶⁾.
- Ändring av direktiven om driftskompatibiliteten hos det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg (96/48/EG) och om järnvägssystemet för konventionella tåg (2001/16/EG) ⁽⁷⁾.

1.5 Genom det första och andra järnvägspaketet lades den rättsliga grunden till upprättandet av en inre marknad för godstransporter på järnväg. Detta innefattar bl.a. marknadstillträde, trafiktillstånd och säkerhetsintyg för järnvägsföretag, tillträde till järnvägsinfrastruktur och fastställande av avgifter för utnyttjandet av denna, skapande av ett regelverk för järnvägssäkerhet samt åtgärder för att säkerställa järnvägssystemets tekniska driftskompatibilitet.

1.6 Som EESK redan har påpekat i sitt yttrande om det andra järnvägspaketet ⁽⁸⁾ blir det genom denna nya rättsliga ram nödvändigt att omorganisera sektorn i grunden samt att införa nya tillsynsmyndigheter och en ny behörighetsfördelning.

1.7 I samma yttrande påpekade EESK också att det behövs europeiska sociala bestämmelser. De europeiska arbetsmarknadsparterna inom järnvägssektorn, Europeiska järnvägsunionen och Europeiska transportarbetarfederationen under-tecknade den 17 januari 2004 två europeiska avtal om följande:

- 1) Införande av ett europeiskt förarbevis för lokförare i internationell trafik.
- 2) Avtal om vissa aspekter av anställningsvillkoren för järnvägsanställda i internationell trafik.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/51/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 164 – EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽⁵⁾ Direktiv 2004/49/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 44 – EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽⁶⁾ Förordning (EG) nr 881/2004 – EUT L 164, 30.4.2004, s. 1 – EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽⁷⁾ Direktiv 2004/50/EG – EUT L 164, 30.4.2004, s. 114 – EESK:s yttrande – EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

⁽⁸⁾ EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

1.8 Som en del av det tredje järnvägspaketet föreslår kommissionen ett direktiv om behörighetsprövning av tågpersonal, som skall träda i kraft 2010 eller 2015.

1.9 Genom föreslaget om en ytterligare ändring av direktiv 91/440/EEG går kommissionen vidare i sin strävan att uppnå en gradvis avreglering av järnvägssektorn.

2. Europeiska kommissionens förslag

2.1 Kommissionen föreslår att marknadstillträdet för internationell persontrafik på järnväg skall avregleras från och med den 1 januari 2010. Förslaget omfattar även cabotage, dvs. att resenärerna skall ha möjlighet att stiga på och av vid stationer längs resvägen. Samtidigt skall det fria marknadstillträdet för internationella sammanslutningar avskaffas.

2.2 Inom EU-25 reser 6 miljarder passagerare årligen med tåg; den största andelen utgörs av lokal och regional persontrafik. Den internationella persontrafiken utgör enligt biljettförsäljningsstatistiken endast ungefär 10 % av all persontrafik. Detta inbegriper gränsöverskridande regionaltrafik, gränsöverskridande långdistanstrafik och (gränsöverskridande) höghastighetsförbindelser.

2.3 Kommissionen erkänner att ett öppnande för konkurrens av den internationella persontrafiken, inbegripet cabotage, eventuellt kan få negativa ekonomiska följder för allmänna tjänster avseende persontransporter. Därför föreslås att undantag skall kunna göras från fritt marknadstillträde på sådana sträckor där avtal om allmänna tjänster enligt direktiv (EEG) nr 1191/69 redan har slutits och där en avreglering av den internationella trafiken skulle kunna störa jämvikten. Detta undantag skall beviljas endast om det är av avgörande betydelse för att utbudet av allmänna transporttjänster skall kunna bibehållas och om det godkänns av det organ som har i uppgift att reglera marknadstillträdet i enlighet med artikel 30 i direktiv 2001/14/EG. Det måste också föreligga en möjlighet till rättslig prövning av beslut om undantag.

2.4 Kommissionen skall senast den 31 december 2012 lägga fram en rapport om genomförandet av bestämmelserna.

3. Utvärdering av förslaget

3.1 Förutsättningar för en revitalisering av järnvägssektorn

3.1.1 Förslaget att avreglera den internationella persontrafiken bygger på antagandet att konkurrens inom internationell trafik kommer att få en eller flera av konsekvenserna nedan: Högre passagerarantal, en överföring från andra transportsätt (särskilt flygtrafik) till järnvägstrafik, förbättrad kvalitet för kunderna och lägre biljettpreiser.

3.1.2 Redan i sitt yttrande om det andra järnvägspaketet⁽⁹⁾ behandlade EESK de grundläggande förutsättningarna för en revitalisering av järnvägssystemet:

- Finansiering av utbyggnaden och konsolideringen av järnvägsinfrastrukturen.
- Införande av teknisk driftskompatibilitet och tillhandahållande av den finansiering som detta kräver.
- Skapande av en miljö med rättvis konkurrens mellan olika transportsätt, särskilt när det gäller
 - att säkerställa att sociallagstiftningen inom vägtransportsektorn tillämpas,
 - att utforma en rättvis avgiftspolitik för alla transportsätt avseende utnyttjande av infrastruktur.

3.1.3 Hittills har förslaget om en rättvis avgiftspolitik för alla transportsätt avseende utnyttjande av infrastruktur – ett förslag som presenterades i vitboken om den europeiska transportpolitiken för 2010 – inte blivit verklighet.

3.1.4 Det är fortfarande mycket svårt att övervaka och adekvat tillämpa sociallagstiftningen avseende vägtransporter.

3.1.5 Dessutom måste man hitta ett sätt att lösa det skuldproblem som många järnvägsföretag har. Det är särskilt järnvägsföretagen i de nya medlemsstaterna som kommer att få svårt att konkurrera om man inte hittar en lösning på deras skuldproblem.

3.1.6 EESK påpekade också att införandet av nya myndigheter – vilket krävs enligt de första och andra järnvägspaketerna (reglerings-, avgifts-, tilldelnings-, anmälnings- och säkerhetsmyndigheter samt organ för olycksutredningar) – skulle innebära att järnvägssektorns organisationsstruktur måste anpassas med kort varsel och att det skulle krävas några års praktisk verksamhet för att systemet skulle kunna fungera smidigt. EESK

⁽⁹⁾ Se fotnot 8.

har ställt sig positiv till att järnvägssäkerheten ges en prioriterad ställning. Detta skulle bland annat innebära att den europeiska sociallagstiftningen tillämpas på järnvägssektorn.

3.2 Efterhandsanalys av avregleringen av järnvägstransporterna

3.2.1 Besluten om avreglering av järnvägstransporterna har redan fattats, men vilka konsekvenser dessa beslut kommer att få är ännu oklara.

3.2.2 Europeiska kommissionen skall senast den 1 januari 2006 lägga fram en rapport som omfattar följande områden⁽¹⁰⁾:

- Genomförande av direktiv 91/440/EG i medlemsstaterna och granskning av hur olika berörda organ faktiskt arbetar.
- Marknadens utveckling, särskilt internationella tendenser när det gäller transporter, verksamheter och marknadsandelar för alla marknadsaktörer (inbegripet nya aktörer).
- Effekterna på hela transportsektorn, särskilt övergång till alternativa transportsätt.
- Effekterna när det gäller säkerhetsnivåerna i enskilda medlemsstater.
- Arbetsvillkoren inom sektorn i enskilda medlemsstater.

3.2.3 EESK anser att det vore lämpligt att man inväntar offentliggörandet av rapporten och skapar sig en bild av vilka effekter som de genomförda åtgärderna hittills har fått innan man tar nya steg i riktning mot ett öppnande av marknaden, samt uppmanar kommissionen att lägga fram sin rapport i god tid.

3.3 Förhandsanalys av avregleringen av den internationella persontrafiken

3.3.1 Innan det tredje järnvägspaketet lades fram beställde kommissionen en utredning rörande avregleringen av persontrafiken. Det uttalade syftet med utredningen var att undersöka olika möjligheter att genomföra avreglering och att rekommendera en av dem. Möjligheterna var följande:

- Avreglering av den internationella trafiken bortsett från cabotage.
- Avreglering av den internationella trafiken inbegripet cabotage.
- Avreglering av både den nationella och den internationella persontrafiken.

⁽¹⁰⁾ Artikel 2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/51/EG om ändring av rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar.

3.3.2 Utredningen rekommenderade en avreglering av den internationella persontrafiken inbegripet cabotage⁽¹⁾.

3.3.3 EESK beklagar att en sådan utredning inte utnyttjades för att ingående undersöka olika viktigare frågor. Dessa frågor rör effekterna av avregleringen av persontrafiken:

- Regional järnvägstrafik som en tjänst i allmänhetens intresse, särskilt i små och medelstora medlemsstater.
- Tjänsternas kvalitet för konsumenterna.
- Sysselsättning och arbetsvillkor när det gäller persontrafik på järnväg.
- Järnvägsföretag i nya medlemsstater i Central- och Östeuropa.

3.3.4 I utredningen förs även en diskussion om olika specialområden (t.ex. betydelsen av avgifter och sträckpriser). Utgångspunkten är fyra fallstudier (Sverige, Tyskland, Spanien, Ungern) och en simulering av två sträckor. Ett resultat av diskussionen är att avreglering av den nationella persontrafiken avråds. Det uttalade syftet med utredningen var emellertid att rekommendera en av de tre möjligheterna.

3.4 *Avregleringens effekter på den regionala och lokala järnvägstrafiken*

3.4.1 Förslaget om en avreglering av den internationella persontrafiken innebär att marknaden för viss nationell persontrafik i någon mån skall öppnas för konkurrens, genom cabotage.

3.4.2 Nationell persontrafik har ofta formen av ett transportnätverk där sträckor med stora passagerarvolymerna kompenserar för förluster på sträckor med låga volymer, vilket gör att en mer fullständig service kan erbjudas. Detta gäller inte bara offentliga trafikföretag, med exklusiva rättigheter och subventioner, för vilka kommissionens förslag ger utrymme för undantag under vissa klart avgränsade villkor.

3.4.3 Särskilt i små och medelstora medlemsstater skulle detta kunna leda till allvarliga störningar för persontrafiken, om denna inte omfattas av avtalsgrundade exklusiva rättigheter.

3.4.4 I vissa medlemsstater omfattar avtalen om allmän trafikplikt inte enbart enskilda sträckor utan också hela

trafiknät. I sådana fall är det svårt att få fram belägg för ett hot mot jämvikten inom det allmänna utbudet av persontrafikföretag.

3.4.5 De möjligheter till undantag som kommissionen har föreslagit kommer att medföra komplicerade förfaranden när det gäller att visa att undantagen är befogade, och detta kan mycket väl leda till att rättstvister uppstår.

3.4.6 I juli 2000 föreslog Europeiska kommissionen i meddelandet KOM(2000) 7 slutlig att förordning (EEG) nr 1191/69 om allmän trafikplikt – som innehåller bestämmelser om exklusiva rättigheter och kompensation för allmän persontrafik – skulle ersättas med en ny förordning.

3.4.7 Förslaget om en ändring av förordning (EEG) nr 1191/69 har blockerats i rådet (transport) under flera år. Det finns fortfarande avgörande skillnader mellan kommissionens förslag och Europaparlamentets ståndpunkt, och dessa skillnader kan få betydande konsekvenser för hur förslaget kommer att påverka avregleringen av persontrafiken. Kommissionen planerar att lägga fram ett nytt förslag före årets slut.

3.4.8 Detta är ytterligare ett argument för att vänta tills denna rättsakt har antagits innan förslag läggs fram för att skydda jämvikten när det gäller allmänna tjänster avseende persontransporter.

3.5 *Effekter på tjänsternas kvalitet för kunderna*

3.5.1 Med tanke på de höga kostnaderna och de traditionellt låga biljettpiserna konstateras i utredningen att det inte är troligt att avregleringen av den internationella persontrafiken kommer att leda till prissänkningar för kunderna.

3.5.2 Utökade valmöjligheter på grund av konkurrens mellan järnvägsföretag på samma sträcka kan samtidigt komma att innebära att den standardnivå som har gällt hittills – en tidtabell, en biljett, information från en källa – inte längre kan garanteras. Det kommer att uppstå stora informationshinder.

3.5.3 Kommissionens svar på detta är att föreslå en lagstiftning som tvingar konkurrerande företag att samarbeta i syfte att upprätthålla den informationskvalitet som har kunnat erbjudas hittills.

⁽¹⁾ EU Rail Passenger Liberalisation: Extended impact assessment, februari 2004, Steer Davies Gleave, London.

3.5.4 EESK kommer att granska detta förslag i ett separat yttrande. Kommittén skulle dock vilja framhålla att en skyldighet för konkurrerande företag att samarbeta när det gäller konsumentinformation kommer att krävas först när persontrafikmarknaden har öppnats för konkurrens.

3.6 Effekter på sysselsättningen

3.6.1 Kommissionen antar att avregleringen av den internationella persontrafiken kommer att leda till en minskning av antalet anställda på kort sikt, men att sysselsättningen kommer att öka på medellång sikt som en följd av en ökning av passagerarantalet. Kommissionen beaktar till exempel inte de negativa effekter på sysselsättningen som skulle kunna bli följden av avregleringens effekter på regionala sträckor och sträckor som omfattas av allmän trafikplikt. Enligt artikel 1.7 i direktivförslaget skulle effekterna bero på beslut som fattas av de enskilda medlemsstaterna när det gäller finansiering av den regionala persontrafiken.

3.6.2 Antalet anställda inom järnvägssektorn har halverats under den senaste tioårsperioden. Järnvägsföretag i de nya medlemsstaterna och i västra Europa har tillkännagivit ytterligare personalnedskärningar. Om avregleringen av den internationella persontrafiken innebär att järnvägsföretagen i små och medelstora EU-medlemsstater trängs ut även när det gäller nationell långdistanstrafik, kan man inte vänta sig några positiva effekter på sysselsättningen.

3.6.3 Traditionellt har tågtrafiken varit ett transportsätt öppet för alla samhällsklasser. Även flyget har utvecklats från en lyx till ett transportsätt för allmänheten. De positiva effekter på sysselsättningen som är knutna till denna utveckling kan inte i samma utsträckning överföras på den internationella persontrafiken på järnväg.

3.6.4 Arbeten med hög kvalitet i de tidigare statligt ägda flygbolagen har ersatts med arbeten av lägre kvalitet i andra segment av den civila luftfarten.

3.6.5 EESK ser med stor oro på de markanta nedskärningarna av sysselsättningen inom järnvägssektorn. Denna typ av nedskärning leder till avsevärda sociala problem i de nya medlemsstaterna, där det råder hög arbetslöshet och där det sociala trygghetssystemet är underutvecklat. Sociala stödinsatser är mycket brådskande här. EESK motsätter sig alla åtgärder som

leder till ytterligare förluster av arbetstillfällen och till en försämring av sysselsättningens kvalitet inom en sektor som redan är hårt prövad.

3.7 Effekterna på järnvägsföretagen i de nya medlemsstaterna

3.7.1 I den ovan nämnda studie som har genomförts av Steer Davies Gleave framhålls att det dåliga skick som infrastrukturen i de nya medlemsstaterna befinner sig i, den svaga ekonomiska situationen för järnvägsföretagen och det faktum att biljettpriserna ofta ligger under den långsiktiga kostnadsnivån utgör ytterligare hinder för mer omfattande konkurrens.

3.7.2 Järnvägsföretagen har dessutom inte den rullande materiel av hög kvalitet som krävs för att klara konkurrensen.

3.7.3 Regionala trafik tjänster spelar en ännu mer betydelsefull roll i de nya medlemsstaterna än i EU-15. Om avregleringen av den internationella persontrafiken får en negativ effekt på det regionala tjänsteutbudet, kommer denna effekt att bli än större i de nya medlemsstaterna. Detta skulle påskynda minskningen av järnvägarnas alltjämt relativt stora andel av persontrafiken.

4. Slutsatser

4.1 I sina tidigare yttranden har EESK alltid ställt sig positiv till en revitalisering av järnvägssektorn i Europa och har framhållit att följande förutsättningar är avgörande för att uppnå detta:

- Utbyggnad av infrastrukturen och undanröjande av flaskhalsar.
- Skapande av driftskompatibilitet mellan järnvägssystemen.
- Skapande av fri konkurrens mellan olika transportsätt.
- Garantier för tillämpningen av sociallagstiftningen och för järnvägens säkerhet.

4.2 EESK uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att se till att dessa förutsättningar skapas så snart som möjligt.

4.3 EESK understryker järnvägs persontrafikens betydelse för att uppfylla människors resbehov och dess betydelse när det gäller att tillhandahålla tjänster i allmänhetens intresse.

4.4 EESK är medveten om den betydelse som leverantörer av trafiknätstjänster har och som ligger i att dessa tjänster integreras med andra allmänna transportsätt i syfte att säkerställa allmänhetens rörlighet. Detta tjänsteutbud får inte sättas på spel.

4.5 EESK anser att beslut om avreglering av den internationella persontrafiken måste bygga på omfattande och tydliga kunskaper om de övergripande effekterna på persontrafiken och om konsekvenserna av de åtgärder som vidtas inom ramen för det första och det andra järnvägspaketet.

4.6 Kommittén uppmanar därför kommissionen att genomföra en adekvat förhandsanalys av fördelar och nackdelar med att avreglera persontrafiken. Denna analys bör behandla avregleringens effekter på följande områden:

- Regional järnvägstrafik och trafik i allmänhetens intresse, särskilt i små och medelstora medlemsstater.
- Tjänsternas kvalitet för konsumenterna.
- Sysselsättning och arbetsvillkor när det gäller persontrafik på järnväg.
- Järnvägsföretag i nya medlemsstater i Central- och Östeuropa.

4.7 EESK uppmanar kommissionen att inledningsvis lägga fram en rapport om hur öppnandet av marknaden för godstransport på järnväg har genomförts, i enlighet med direktiv 91/440/EEG (efter ändring genom direktiv 2004/51/EG).

4.8 EESK vill påpeka att förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om krav på allmänna tjänster och slutande av avtal om

allmänna tjänster avseende persontransporter på järnväg, väg och inre vattenvägar (KOM(2000) 7 slutlig, ändrat genom förslaget i KOM(2002) 107 slutlig) fortfarande behandlas i rådet. Detaljerna i detta direktiv kan få effekter på reglerna om skydd av sträckor som omfattas av allmän trafikplikt inom ramen för avregleringen av den internationella persontrafiken.

4.9 Förbättringar av tjänsternas kvalitet inom persontrafiken gör att detta transportsätt blir mer attraktivt, vilket i sin tur främjar den europeiska transportpolitikens mål om ett hållbart transportsystem. Huvudansvaret ligger här på järnvägsföretagen. EESK är dock kritisk till åtgärder som kan medföra försämringar av tjänsternas nuvarande standardnivå. Kommittén fäster stor vikt vid åtgärder som syftar till att förbättra tjänsternas kvalitet.

4.10 EESK anser att det bästa sättet att förbättra kvaliteten på de tjänster som erbjuds passagerare inom internationell persontrafik – särskilt regional internationell persontrafik – är att främja ett bättre samarbete mellan järnvägsföretagen.

4.11 EESK skulle se särskilt positivt på om kommissionen inledde en dialog med de europeiska arbetsmarknadsparterna om effekterna av avregleringen av järnvägstrafiken och särskilt på sysselsättningens kvantitet och kvalitet.

4.12 Den järnvägsburna persontrafikens andel av de totala persontransporterna är avsevärt högre i de nya medlemsstaterna än i EU-15. EESK anser därför att man måste rikta särskild uppmärksamhet mot utvecklingen av persontrafiken i de nya medlemsstaterna och mot de konsekvenser som ett öppnande av marknaden i dessa länder kan få. Att denna andel bibehålls ligger i hela gemenskapens intresse och överensstämmer också med målen i vitboken om transportpolitiken.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

BILAGA

till yttrande från facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället (i enlighet med artikel 54.3 i arbetsordningen)

Följande ändringsförslag som fått en fjärdedel av de avgivna rösterna avsågs under debatten.

Punkt 3.1.4

Stryk punkten.

Motivering

Denna punkt har ingenting att göra med avregleringen av järnvägssektorn. Två sektorer blandas ihop i ett yttrande som behandlar förändringen och utvecklingen av järnvägssektorn i Europa. Man kan inte hävda att kontrollen av sociallagstiftningen inom vägtransportsektorn är ett allvarligt problem, när det finns en omfattande lagstiftning som reglerar förarnas körtider, viloperioder och arbetsdagar. All denna lagstiftning kontrolleras med hjälp av färdskrivare. I augusti i år kommer dessutom en ny kontrollmekanism att tas i bruk, den digitala färdskrivaren, som kommer att göra kontrollen av förarnas arbetsdag mer exakt.

Röstningsresultat

Röster för: 58

Röster emot: 80

Nedlagda röster: 7

Punkt 3.1.6

Stryk sista meningen.

"~~Detta skulle bland annat innebära att den europeiska sociallagstiftningen tillämpas på järnvägssektorn.~~"

Motivering

Gemenskapens järnvägssäkerhet regleras i direktiv 2004/49/EG.

Röstningsresultat

Röster för: 52

Röster emot: 93

Nedlagda röster: 5

Punkt 3.2.3

Ersätt punkten med följande:

"EESK anser att innehållet i rapporten bör analyseras så snart den offentliggjorts för att avgöra om förslaget till direktiv bör ändras."

Motivering

Nuvarande text innebär att lagstiftningsförfarandet blockeras, vilket försätter företag, arbetstagare och kunder i en rättsligt osäker situation som inte är bra för någon.

Det vore mer positivt och konstruktivt att tydligt uttrycka en vilja att beakta slutsatserna för att sedan eventuellt lägga fram förslag till ändringar av direktivet.

På så sätt bibehålls en dynamisk och öppen procedur.

Röstningsresultat

Röster för: 54

Röster emot: 92

Nedlagda röster: 9

Punkt 3.4.7 och 3.4.8

Ersätt punkterna med följande text som blir punkt 3.4.7:

”När det nya förslaget om ändring av förordning (EEG) nr 1191/69 läggs fram för ministerrådet och Europaparlamentet bör det undersökas hur förslaget kommer att påverka avregleringen av persontrafik på järnväg och jämvikten när det gäller allmänna tjänster.”

Motivering

Situationen som beskrivs i nuvarande text är inte längre aktuell. Kommissionen har författat ett nytt förslag som troligen kommer att läggas fram för rådet (transport) i juni. Det är omöjligt att i förväg veta hur förslaget kommer att tas emot av ministerrådet eller Europaparlamentet.

Den nu föreslagna texten är mer konstruktiv.

Röstningsresultat

Röster för: 68

Röster emot: 90

Nedlagda röster: 8

Punkt 3.6

Stryk punkten.

Motivering

Man kan inte hävda att en avreglering av järnvägstrafiken kommer att leda till att arbetstillfällen går förlorade och att de nya jobben kommer att ha sämre kvalitet, när avregleringen inom andra transportsätt bland annat har medfört fler jobb. Det bör påpekas att järnvägssektorn är den enda transportsektor som inte har avreglerats.

Röstningsresultat

Röster för: 66

Röster emot: 102

Nedlagda röster: 6

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighetsprövning av tågpersonal som är nödvändig för framförandet av lok och tåg på gemenskapens järnvägsnät"

KOM(2004) 142 slutlig – 2004/0048 (COD)

(2005/C 221/14)

Den 28 april 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 71 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 januari 2005. Föredragande var **Eduardo Chagas**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 127 röster för, 25 röster emot och 26 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Förslaget ingår i det **tredje järnvägspaketet**, som antogs av kommissionen den 3 mars 2004. De övriga delarna är följande:

— Ändring av rådets direktiv 91/440/EEG, som behandlar avreglering av internationella passagerartransporter på järnväg (KOM(2004) 139 slutlig).

— Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter (KOM(2004) 143 slutlig).

— Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ersättning vid åsidosättande av avtalade kvalitetskrav för godstransport på järnväg (KOM(2004) 144 slutlig).

— Meddelande från Europeiska kommissionen: En fortsatt integrering av det europeiska järnvägssystemet (KOM(2004) 140 slutlig).

— Arbetsdokument från kommissionen om ett gradvis öppnande av marknaden för internationella passagerartransporter på järnväg (SEK(2004) 236).

1.2 Det **första järnvägspaketet** (också kallat infrastrukturpaketet) trädde i kraft den 15 mars 2001 och skulle vara omsatt i nationell lagstiftning senast den 15 mars 2003. Det består av följande delar:

— Ändring av direktiv 91/440/EEG, om bland annat marknadstillträde för internationella godstransporter på det trans-europeiska järnvägsnätverket från den 15 mars 2003 och avreglering av alla internationella godstransporter på järnväg från den 15 mars 2008 ⁽¹⁾.

— Utvidgad giltighet för direktivet om tillstånd för järnvägsföretag (ändring av rådets direktiv 95/18/EG) ⁽²⁾.

— Harmonisering av reglerna om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg (ersätter direktiv 95/19/EG) ⁽³⁾.

1.3 I oktober 2003 anmälde kommissionen nio medlemsstater till EG-domstolen för att de inte rapporterat att det första järnvägspaketet förts in i den nationella lagstiftningen. I maj 2004 hade fem länder ännu inte lämnat rapport och två länder hade fört in endast vissa av reglerna i nationell lag.

⁽¹⁾ Direktiv 2001/12/EG – EGT L 75 av den 15.3.2001, s. 1 – EESK:s yttrande – EGT C 209 av den 22.7.1999, s. 22.

⁽²⁾ Direktiv 2001/13/EG – EGT L 75 av den 15.3.2001, s. 26 – EESK:s yttrande – EGT C 209 av den 22.7.1999, s. 22.

⁽³⁾ Direktiv 2001/14/EG – EGT L 75 av den 15.3.2001, s. 29 – EESK:s yttrande – EGT C 209 av den 22.7.1999, s. 22.

1.4 Det **andra järnvägspaketet** publicerades i EUT den 30 april 2004 och skall ha förts in i nationell lagstiftning senast den 30 april 2006. Det består av följande delar:

- Ändring av direktiv 91/440/EEG: Man föreslår fritt marknadsstillträde för internationella godstransporter på järnväg från den 1 januari 2006 och avreglering av nationella godstransporter på järnväg, inklusive cabotage, från den 1 januari 2007 ⁽¹⁾.
- Direktivet om säkerhet på gemenskapens järnvägar ⁽²⁾.
- Förordning om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå ⁽³⁾.
- Ändring av direktiven om driftskompatibilitet i järnvägssystemen för höghastighetståg (96/48/EG) och konventionella tåg (2001/16/EG) ⁽⁴⁾.

1.5 Det första och det andra järnvägspaketet skapade den juridiska basen för att inrätta en gemensam marknad för godstransporter på järnväg. Detta innefattar bl.a. marknadsstillträde, trafiktillstånd och säkerhetsintyg för järnvägsföretag, tillträde till järnvägsinfrastruktur och fastställande av avgifter för utnyttjandet av denna, skapande av ett regelverk för järnvägssäkerhet samt åtgärder för att säkerställa järnvägssystemets tekniska driftskompatibilitet.

1.6 Som EESK redan påpekat i sitt yttrande om det andra järnvägspaketet ⁽⁵⁾ gör detta regelverk det nödvändigt att fullständigt omorganisera sektorn och inrätta nya myndigheter och uppdrag.

1.7 De **sociala bestämmelserna** rörande utbildnings- och arbetsmiljön för personal som utför säkerhetsrelaterade uppgifter tas inte upp eller tas endast upp i otillräcklig utsträckning i regelverket.

1.8 Arbetsmarknadens parter i järnvägssektorn i EU – Community of European Railways (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF) – undertecknade den 17 januari 2004 två europeiska överenskommelser om följande:

- 1) Införande av ett europeiskt förarbevis för lokförare som är verksamma inom internationell trafik.
- 2) Vissa aspekter på arbetsmiljön för tågpersonal som är verksam inom internationell trafik.

⁽¹⁾ Direktiv 2004/51/EG – EUT L 164 av den 30.4.2004, s. 164 – EESK:s yttrande – EUT C 61 av den 14.3.2003, s. 131.

⁽²⁾ Direktiv 2004/49/EG – EUT L 164 av den 30.4.2004, s. 44 – EESK:s yttrande – EUT C 61 av den 14.3.2003, s. 131.

⁽³⁾ Förordning (EG) nr 881/2004 – EUT L 164 av den 30.4.2004, s. 1 – EESK:s yttrande – EUT C 61 av den 14.3.2003, s. 131.

⁽⁴⁾ Direktiv 2004/50/EG – EUT L 164 av den 30.4.2004, s. 114 – EESK:s yttrande – EUT C 61 av den 14.3.2003, s. 131.

⁽⁵⁾ EUT C 61, 14.3.2003, s. 131.

1.9 Detta förslag utgör delvis en återspeglning av överenskommelsen mellan arbetsmarknadens parter om införande av ett europeiskt lokförarbevis.

1.10 Kommissionen har underrättat EESK om att de europeiska arbetsmarknadsparterna formellt begärt att överenskommelsen om arbetsmiljön (arbets- och viloperioder) skall genomföras genom ett rådsbeslut. Kommissionen håller för närvarande på att ta ställning till denna begäran.

2. Kommissionens förslag

2.1 Kommissionen motiverar sitt utkast till direktiv med behovet att förbättra driftskompatibiliteten och personalledningen. Målet är att underlätta certifieringen av järnvägsföretag och samtidigt upprätthålla en hög säkerhetsnivå och tillförsäkra järnvägspersonalen fri rörlighet.

2.2 Kommissionen nämner också de europeiska arbetsmarknadsparternas mål, t.ex.

— att säkerställa kvalifikationerna hos tågpersonalen i syfte att upprätthålla och förbättra säkerhetsnivån, och

— att minska risken för social dumpning.

2.3 Kommissionen föreslår ett förfarande för behörighetsprövning av lokförare på grundval av enhetliga europeiska miniminormer. Först, senast 2010, skall de lokförare som är verksamma inom den internationella trafiken genomgå behörighetsprövning, och därefter, senast 2015, alla andra lokförare som är verksamma inom den nationella trafiken.

2.4 Enligt kommissionen kommer det första steget att omfatta runt 10 000 lokförare i gemenskapen och det andra runt 200 000 lokförare.

2.5 Kommissionen föreslår också ett förfarande för behörighetsprövning av annan tågpersonal som indirekt deltar i framförandet av tåget. Utkastet till direktiv innehåller dock inte några särskilda bestämmelser i denna fråga och framför allt inte några bestämmelser om vilka yrkeskvalifikationer man skall kunna kräva av den övriga tågpersonalen. Hänsyn skall tas till de principer som fastställts i direktivet. Kraven på yrkeskvalifikationer skall fastställas senare av den europeiska järnvägsbyrån eller i de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet.

2.6 Enligt utkastet till direktiv skall förfarandet för behörighetsprövning bestå av två delar:

1) Ett europeiskt förarbevis, som skall utfärdas av behöriga myndigheter, erkännas i hela gemenskapen, som tillhör lokföraren och intygar att föraren uppfyller grundläggande krav och har förvärvat grundläggande lämplighet.

2) Ett harmoniserat kompletterande intyg, som skall utfärdas av järnvägsföretaget, som tillhör företaget och intygar särskilda kunskaper rörande företaget eller infrastrukturen.

2.7 De behöriga myndigheterna och järnvägsföretagen skall föra register över respektive yrkeskvalifikationer och förnyelse av dem samt över återkallelser av och ändringar i förarbevis och harmoniserade kompletterande intyg.

2.8 Tre kategorier av lokförare föreslås: A – växellok och arbetståg, B – persontåg och C – godståg.

2.9 Minimialdern skall vara 20 men kan sänkas till 18 om föraren endast är verksam inom den nationella trafiken.

2.10 Utkastet innehåller bestämmelser om ändring och förnyelse av förarbevis och harmoniserade kompletterande intyg och om regelbundna kontroller i syfte att se till att innehavarna fortfarande uppfyller de villkor som fastställts samt bestämmelser om återkallelse och möjligheterna att överklaga sådana beslut. Det tar också upp inspektioner och påföljder.

2.11 Förslaget innehåller också bestämmelser om tillträde till utbildning, prov och bedömning av utbildningssystemens och utbildningsförfarandenas kvalitet.

2.12 Bilaga I handlar om gemenskapsmodellen för förarbevis och harmoniserat kompletterande intyg, medan bilagorna II till VII innehåller en beskrivning av förarens arbetsuppgifter, läkarundersökningar och psykologiska undersökningar samt yrkeskvalifikationer.

2.13 Den europeiska järnvägsbyrån skall ombes att senast i slutet av 2010 lägga fram en rapport, bland annat om möjligheterna att införa ett smartkort.

3. Bedömning av kommissionens förslag

3.1 Grundläggande kommentarer

3.1.1 Kommittén ställer sig i huvudsak positiv till förslaget.

3.1.2 Lokförare och annan personal som utför säkerhetsrelaterade uppgifter har ett enormt stort ansvar för trafiksäkerheten och personalens, passagerarnas och fraktgodsets säkerhet. På en avreglerad järnvägsmarknad måste man genom gemensamma bestämmelser se till att kvalifikationerna är höga.

3.1.3 Harmoniserade minimibestämmelser underlättar också gränsöverskridande användning av personal⁽¹⁾. Det är dock framför allt skillnaderna i medlemsstaternas driftssystem och säkerhetsbestämmelser som står i vägen för en gränsöverskridande användning av personal och kommer att fortsätta göra det under många år framöver. Dessa skillnader och de olika språken gör att kraven på personalens kvalifikationer blir ännu högre.

3.1.4 EESK påpekar också att en hög kvalifikationsnivå och ett förfarande med behörighetsprövning som vittnar om denna kan bidra till att yrket fortsätter att åtnjuta ett gott rykte och dra till sig intresserade. Detta är viktigt i ett yrke med obehäva arbetstider och lägre anställningstrygghet sedan personaluthyrningsföretagen blivit allt fler. Företag inom sektorerna vägtransport och inre vattenvägar klagat redan på att de har stora svårigheter att finna personal. Syftet med detta direktiv kan inte vara att dra ned på utbildningen.

3.1.5 De traditionella järnvägsföretagen, som utformat sina egna regler, har haft det fulla ansvaret för utbildningen av personalen, personalens yrkeskvalifikationer och trafiksäkerheten. Detta har lett till att yrkeskvalifikationerna blivit höga och att järnvägen blivit ett av de säkraste transportslagen.

3.1.6 Man måste se till att detta direktiv leder till ökad rörlighet bland lokförarna och till att antagandet till kurser på utbildningsanstalter sker utan diskriminering och att det inte leder till en situation där kvaliteten på utbildningen som helhet försämras och kostnaderna för utbildningen övervältras på arbetstagarerna.

⁽¹⁾ Det bör dock understrykas att det bara tar ett fåtal minuter att byta lokförare och personal på gränserna (t.ex. åtta minuter vid gränspassagen i Brenner). Inom godstransportsektorn stannar tågen på gränserna på grund av andra faktorer, t.ex. för kontroll av dokumentation eller inspektion av rullande material.

3.2 Enskilda bestämmelser

3.2.1 Införandet av behörighetsprovningen och dess omfattning

3.2.1.1 EESK stöder ett gradvist införande av behörighetsprovning för **internationell och nationell trafik**. Detta kommer att göra det möjligt för företagen att anpassa verksamheten.

3.2.1.2 Den **tidsram** som fastställs i artikel 34 (2008–2010 för internationell trafik och 2010–2015 för nationell trafik) kommer dock som en överraskning. Behörighetsprovningen av lokförare bör ske dessförinnan med tanke på att avregleringen av den internationella godstrafiken kommer att ha pågått sedan 2003/2006 och den nationella godstrafiken skall avregleras från och med 2007.

3.2.1.3 EESK välkomnar också **behörighetsprovningen av tågpersonal**. Personal med säkerhetsfunktioner spelar en viktig roll för säkerheten på järnvägarna. Den definition som föreslås är dock obegriplig: "Förutom förare skall all annan personal som befinner sig i lok och/eller ombord på tåg, och som indirekt deltar i framförandet av lok och tåg..." (artikel 25). Det vore bättre att tala om tågpersonal som utför säkerhetsrelaterade uppgifter. EESK anser att det vore bättre om man i direktivet också fastställde vilka uppgifter som denna personalkategori skall ha och vilka kvalifikationer som krävs.

3.2.2 Kategorier av lokförare

3.2.2.1 Tre **kategorier av förarbevis** föreslås – växellok och arbetståg, persontåg och godståg (artikel 4.2). Det finns inga praktiska skäl att göra skillnad på person- och godstrafik, och det finns inte något vägande skäl för en sådan distinktion. Inte heller finns det någon skillnad i förhållande till utbildningen och det faktiska arbetet. Det är tänkt att separata intyg skall utfärdas rörande kunskaper om de lokomotiv som används, men lokomotiven är ofta desamma. Det räcker med två kategorier – på grundval av säkerhetskraven: lokomotiv som trafikerar slutna linjer (rangerbangårdar, arbetsplatser) och lokomotiv som trafikerar öppna linjer (lokförare som framför lokomotiv på stambanor).

3.2.2.2 EESK anser också att det vore bättre att ange kategorin på förarbeviset och inte på det harmoniserade kompletterande intyget.

3.2.3 Minimialder och yrkeserfarenhet

3.2.3.1 Enligt utkastet till direktiv skall **minimialdern** vara 20. En medlemsstat får dock utfärda förarbevis för personer

som fyllt 18 år men med giltigheten begränsad till det egna territoriet (artikel 8). I ett antal medlemsstater⁽¹⁾ är minimialdern 21. Direktivet skulle leda till att minimialdern sänktes, åtminstone för internationell trafik.

3.2.3.2 EESK anser att minimialdern bör fastställas till 21 år. Den internationella trafiken är mer krävande och här krävs mer kvalificerad personal. Denna åldersgräns gör det likaså möjligt att fastställa en lägre åldersgräns för den nationella trafiken.

3.2.3.3 EESK skulle också gärna se ett krav på tre års **yrkeserfarenhet** som lokförare på nationella stambanor innan en person anlitas som förare inom internationell trafik. En liknande bestämmelse rörande den nationella trafiken finns redan i artikel 10. Järnvägsföretag som endast tillhandahåller internationella järnvägstransporttjänster skulle kunna ge förarna nödvändig praktik i samarbete med andra järnvägsföretag som erbjuder nationella järnvägstjänster.

3.2.4 Behörighetsprovningens uppbyggnad

3.2.4.1 Kommissionen föreslår **ett förfarande för behörighetsprovning bestående av två delar**, ett europeiskt förarbevis, som utfärdas av den behöriga myndigheten och erkänns i hela EU, och ett harmoniserat intyg, som utfärdas av järnvägsföretagen. Kommissionen motiverar denna tudelning med att det enhetliga bevis med smartkort som ursprungligen planerades är för invecklat och kostsamt att införa.

3.2.4.2 EESK instämmer i huvudsak med den uppbyggnad som kommissionen föreslår. Användningen av två dokument skulle dock kunna leda till förvirring. Detta gäller framför allt **kunskaperna om infrastruktur**. Man bör göra tydlig åtskillnad mellan kunskaper om drifts- och säkerhetsbestämmelserna för en viss infrastruktur och kunskaper om banor och lokala förhållanden. Medan kunskaperna om driftsbestämmelserna för en viss infrastruktur eller flera bör kontrolleras i samband med förarbeviset, bör kunskaperna om banor och lokala förhållanden – som regelbundet måste uppdateras – kontrolleras i samband med det harmoniserade kompletterande intyget.

3.2.4.3 Ett tudelat förfarande för behörighetsprovning kan användas under en övergångsperiod. Slutmålet bör dock vara att utfärda ett enda dokument med ett smartkort som intyg innehavarens grundläggande kunskaper och kunskaper rörande ett specifikt företag, och detta mål bör inte förloras ur sikte.

⁽¹⁾ Till exempel Österrike, Danmark, Nederländerna, Tyskland och Norge.

3.2.5 Ackreditering av examinatorer och utbildningsanstalter

3.2.5.1 Den europeiska järnvägsbyrån är tänkt att ha till uppgift att utarbeta kriterier för ackreditering av utbildare, examinatorer och utbildningsanstalter. EESK anser att detta är en praktiskt genomförbar lösning men också att direktivet är oklart på ett antal punkter. Det framgår inte tydligt vilka prov som skall utföras av en ackrediterad examinator och vilka kvalifikationer som skall prövas av järnvägsföretaget självt, utan en ackrediterad examinator. Och det framgår inte heller tydligt att prov av kunskaper om drifts- och säkerhetssystemen i en viss infrastruktur skall utföras av en examinator som ackrediterats av den enskilda medlemsstaten.

3.2.6 Yrkeskvalifikationer och fysiska och psykiska krav

3.2.6.1 Bilagorna till direktivutkastet innehåller en förteckning över lokförarnas uppgifter, de allmänna och specifika yrkeskvalifikationer som krävs och de fysiska och psykiska kraven. I allmänhet har kommissionen följt den linje som fastställdes i arbetsmarknadsparternas överenskommelse om införande av ett förarbevis för lokförare i EU.

3.2.6.2 EESK välkomnar kommissionens beslut att utgå ifrån de yrkesmässiga och fysiska och psykiska krav som fastställts av arbetsmarknadens parter. Detta kommer att leda till en hög kvalifikationsnivå som kommer att främja trafiksäkerheten. EESK anser i det stora hela att man bör specificera vilka kvalifikationer som krävs och vilka krav som gäller för behörighet som lokförare i själva direktivtexten.

3.2.6.3 Ändringar i bilagorna skall göras av kommittén med medlemsstaternas företrädare, som också skall svara för att de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet antas. Samråd med arbetsmarknadens parter bör vara obligatoriskt i frågor rörande kvalifikationer och arbets- och hälsoskydd inom ramen för direktiven om driftskompatibilitet. Eftersom direktivets bilagor om behörighetsprövning av tågpersonal grundar sig på arbetsmarknadsparternas definitioner är det logiskt att dessa arbetsmarknadens parter deltar i arbetet med att ändra bilagorna. EESK insisterar på att en sådan bestämmelse införs i direktivet.

3.2.7 Regelbundna kontroller

3.2.7.1 Vissa kunskaper måste man kontrollera regelbundet för att försäkra sig om att innehavaren kan behålla förarbeviset eller det harmoniserade intyget.

3.2.7.2 När det gäller de regelbundna hälsokontrollerna har kommissionen följt linjen i de europeiska arbetsmarknadsparternas överenskommelse.

3.2.7.3 EESK önskar peka på behovet av psykologhjälp efter järnvägsolyckor där människor varit inblandade (ofta människor som begått självmord genom att hoppa framför tåg). Detta har förbisetts i direktivet (artikel 14 tillsammans med bilaga III).

3.2.7.4 Förslaget är alltför otydligt när det gäller regelbunden uppdatering av kunskaper om banorna. Man bör tydligt ange att behörigheten avseende kunskaperna upphör om föraren inte trafikerat en viss sträcka på ett år.

3.2.7.5 I direktivet står det ingenting om den regelbundna vidareutbildningen av lokförare med avseende på allmänna kunskaper. Detta är en fråga som tas upp i de europeiska arbetsmarknadsparternas överenskommelse. EESK rekommenderar att man i direktivet i enlighet med denna överenskommelse fastslår att grundläggande färdigheter skall utvecklas och aktualiseras varje år.

3.2.8 Återkallelse av förarbevis

3.2.8.1 Enligt direktivet skall lokförare meddela de behöriga myndigheterna om de inte längre uppfyller villkoren för att få utföra sina uppgifter. Detta är samma sak som att säga att förare måste "ange sig själva". Det kan de inte göra. Endast en ackrediterad yrkesläkare kan fatta ett sådant beslut och underätta företaget. Och det är företagen som måste meddela myndigheterna.

3.2.8.2 I direktivet fastställs inte något förfarande för hur man skall kunna få tillbaka ett återkallat förarbevis.

4. Förslag till direktiv om behörighetsprövning av tågpersonal och de europeiska arbetsmarknadsparternas överenskommelse om införande av ett europeiskt förarbevis

4.1 Kommittén ställer sig positiv till att de europeiska arbetsmarknadsparterna – CER och ETF – agerat själva och redan föreslagit ett system för behörighetsprövning av lokförare på internationella sträckor.

4.2 Fördelen med överenskommelsen är att arbetstagare i företag som är medlemmar av CER måste uppnå en hög kvalifikationsnivå ganska snart och att man därför inte behöver vänta till 2010. Dessa företag får inte bestraffas i förhållande till de företag som inte tillämpar överenskommelsen.

4.3 EESK anser att man måste ta full hänsyn till de europeiska arbetsmarknadsparternas överenskommelse på de områden där denna överlappar direktivet.

4.4 De europeiska arbetsmarknadsparterna utgår i sin överenskommelse ifrån att lokförarna i fråga alltid har något slags nationellt behörighetsintyg och behandlar därför inte denna fråga. Detta grundar sig på traditionella järnvägsföretags mångåriga erfarenhet av samarbete på olika sträckor.

4.5 Det europeiska lokförarbevis som det talas om i arbetsmarknadsparternas överenskommelse är ytterligare ett förarbevis, som intygar att innehavaren har de ytterligare kunskaper som krävs för att trafikera ett annat lands infrastruktur. Detta utfärdas av företagen och är företagets egendom.

4.6 Det harmoniserade kompletterande intyg som föreslås i direktivet motsvarar mer eller mindre det europeiska lokförarbeviset.

4.7 EESK uppmanar kommissionen att undersöka i vilken utsträckning man kan hjälpa de företag som redan vidtagit aktiva åtgärder i denna fråga genom att under en övergångsperiod betrakta det europeiska lokförarbevis som omtalas i arbetsmarknadsparternas överenskommelse som likvärdigt det harmoniserade kompletterande intyget. Direktivet bör innehålla en sådan bestämmelse.

4.8 EESK tror att företag som undertecknat arbetsmarknadsparternas överenskommelse kommer att missgynnas i förhållande till de företag som använder det system för behörighetsprövning som föreslås i direktivet eftersom ytterligare utbildning i allmänna yrkeskunskaper enligt överenskommelsen skall ges årligen, medan denna bestämmelse inte tagits med i utkastet

till direktiv trots att den är avgörande för att kvalifikationsnivåerna skall kunna bibehållas.

5. Slutsatser

5.1 EESK välkomnar förslaget om ett direktiv om behörighetsprövning av tågpersonal. Kommittén beklagar att denna sociala åtgärd framställs som den sista länken i en kedja av EU-bestämmelser om avreglering av sektorn för godstrafik på järnväg.

5.2 Lokförare och tågpersonal har en viktig roll att spela för säkerheten. Syftet med behörighetsprövningen av lokförare och personal är att försäkra sig om att de är högt kvalificerade.

5.3 EESK är oroad över det enorma tidsintervallet mellan det fullständiga öppnandet av marknaden för godstrafik på järnväg och tidsfristerna för införande av behörighetsprövning och uppmanar kommissionen att vidta alla möjliga åtgärder för att minska detta gap.

5.4 EESK uppmanar därför rådet och Europaparlamentet att lyfta ut utkastet till direktiv om behörighetsprövning av tågpersonal ur det tredje paketet och behandla det separat så att ytterligare förseningar kan undvikas. Europaparlamentet och rådet bör anta direktivet snabbt och med hög prioritet.

5.5 I samband med detta bör de ta full hänsyn till EESK:s yttrande och de ändringar som föreslås i detta.

5.6 EESK välkomnar de europeiska arbetsmarknadsparternas överenskommelse rörande vissa aspekter på arbetsmiljön för tågpersonal i internationell trafik. Kommittén uppmanar kommissionen att överlämna överenskommelsen till rådet för beslut och rekommenderar rådet att anta förslaget.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala
kommitténs ordförande
Anne-Marie SIGMUND

BILAGA

till yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (i enlighet med artikel 54.3 i arbetsordningen)

Följande ändringsförslag avslogs men fick mer än en fjärdedel av de avgivna rösterna:

Punkt 3.2.3.3

Stryk punkten.

Motivering

Förslaget till direktiv innehåller en behörighetsprövning i två etapper:

- Inrättande av ett europeiskt förarbevis som erkänns i hela EU.
- Utfärdande av ett harmoniserat kompletterande intyg som bestyrker de kvalifikationer som är specifika för järnvägsföretaget och för varje infrastruktur.

I direktivet fastställs även bestämmelser för ändring och förnyelse av förarbeviset och det harmoniserade kompletterande intyget samt för regelbundna kontroller av minimikraven.

Syftet med det harmoniserade kompletterande intyget är att kontrollera förarens lämplighet och kunskap om de berörda järnvägslinjerna.

Det är obegripligt vad som motiverar en extra prövotid på tre år för internationell trafik, som med den nuvarande formuleringen i punkten skulle läggas till de två år som krävs för inrikestrafik för att gå över från kategorin förare av växellok till lokförare i linjetrafik (passagerar- eller godståg).

Ett sådant krav, som skulle leda till en prövotid på fem år, skulle underminera det harmoniserade kompletterande intyget och gå stick i stäv med önskan att främja den gränsöverskridande driftskompatibiliteten. Effekten eller syftet skulle bli en blockering av utvecklingen och förbättringen av de gränsöverskridande järnvägsförbindelserna.

Slutligen är det obegripligt varför det skulle ställas olika krav för lokförare på inrikeslinjer och internationella linjer, eftersom det harmoniserade kompletterande intyget redan är en garanti för behörighet och linjekännedom.

Av ovanstående skäl är punkt 3.2.3.3 inte välgrundad och bör således strykas.

Omröstningsresultat

Röster för: 59

Röster emot: 100

Nedlagda röster: 11

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om tillämpning av Allmänna preferenssystemet för perioden 1 januari 2006 till 31 december 2008"

(KOM(2004) 699 slutlig – 2004/0242 (CNS))

(2005/C 221/15)

Den 10 november 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Sektionen för yttre förbindelser, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 12 januari 2005. Föredragande var **Antonello Pezzini**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 132 röster för, 1 emot och 3 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Rådets förordning (EG) nr 2501/2001 av den 10 december 2001⁽¹⁾ om tillämpning av en ordning med allmänna tullförmåner upphör att gälla den 31 december 2005. I juli 2004 antog kommissionen riktlinjer⁽²⁾ för den roll som dess allmänna preferenssystem skall ha under den kommande tioårsperioden, från den 1 januari 2006 till den 31 december 2015. Kommissionen har nu offentliggjort sitt förslag⁽³⁾ till genomförandeförordning.

1.1.1 År 1994 infördes genom de tidigare riktlinjerna⁽⁴⁾ för tioårsperioden 1994–2005 och genomförandeförordningarna för dessa ett antal viktiga ändringar som t.ex. anpassningar av tullarna beroende på produkternas känslighet, gradering och särskilda stimulansordningar. År 2001 infördes en särskild ordning för de minst utvecklade länderna som gäller tillsvidare (EBA – "Everything but arms", "Allt utom vapen"). Erfarenheten visar att en del av dessa åtgärder fungerar väl i praktiken och bör bibehållas, under det att vissa andra åtgärder behöver anpassas mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts.

1.1.2 Gemenskapen har beviljat utvecklingsländer handelsförmåner inom ramen för sitt allmänna preferenssystem sedan 1971. Handelspolitiken är av avgörande betydelse för EU:s förbindelser med omvärlden. Allmänna preferenssystemet är en del av denna politik och måste överensstämma med och befästa utvecklingspolitikens mål. Den måste därför överensstämma med Världshandelsorganisationens (WTO) krav, särskilt klausulen om särbehandling i GATT från 1979. Detta system måste också vara förenligt med utvecklingsagendan från Doha. Det är av stor betydelse att utvecklingsländerna får hjälp att tillgodogöra sig globaliseringens positiva effekter, vilket framför allt uppnås genom att handeln och en hållbar utveckling knyts samman. Det är allmänt erkänt att hållbar utveckling inrymmer en rad aspekter, t.ex. respekten för de mänskliga rättigheterna, skydd av arbetstagares rättigheter, gott styre och skydd för

miljön. Alla länder har dessutom ett ansvar när det gäller kampen mot narkotika.

1.2 Kommissionen har genomfört ett brett samråd om riktlinjerna för den kommande tioårsperioden alltsedan de först offentliggjordes. Konsekvensbedömningar har dock genomförts internt, eftersom de bygger på särskild statistik. Kommissionen kommer att genomföra konsekvensbedömningar för EU:s yttersta områden när förordningen har trätt i kraft.

1.3 De eventuella ändringarna av förslaget förväntas inte medföra några betydande förändringar när det gäller uteblivna inkomster i förhållande till nuläget.

2. Kommissionens förslag

2.1 En förenkling har åstadkommit i förslaget genom att antalet ordningar minskat från fem till tre. Detta har åstadkommit genom att en enda stimulansordning i stället för de tre särskilda ordningarna för skydd av arbetstagares rättigheter, skydd för miljön och för kampen mot tillverkning av och handel med narkotika har införts. Det föreslagna systemet består alltså av följande:

- En allmän ordning.
- En särskild stimulansordning för hållbar utveckling.
- En särskild ordning för de minst utvecklade länderna.

2.2 Ytterligare förenkling skulle enligt förslaget uppnås genom att man avför de länder som för närvarande har förmånstillträde till gemenskapsmarknaden genom bilaterala, regionala eller andra frihandelsavtal från förteckningen över förmånsländer. Gemenskapen kommer att se till att inget land förlorar på denna förändring, eftersom de förmåner som en viss produkt tidigare omfattades av enligt Allmänna preferenssystemet kommer att befästas i berört frihandelsavtal.

⁽¹⁾ EGT L 346, 31.12.2001.

⁽²⁾ KOM(2004) 461 slutlig.

⁽³⁾ KOM(2004) 699 slutlig.

⁽⁴⁾ KOM(1994) 212 slutlig.

2.3 Förmånerna skulle differentieras alltefter produkternas känslighet. De produkter som anges som icke känsliga produkter skulle vara helt befriade från tullar enligt Gemensamma tulltaxan, utom vad gäller jordbrukskomponenter. Den aktuella fasta nedsättningen om 3,5 procentenheter för känsliga produkter skulle upprätthållas.

2.4 Den allmänna ordningen är tänkt att vara öppen för alla länder utom sådana som klassificeras som ett höginkomstland av Världsbanken tre år i följd och när de fem största avdelningarna av dess export enligt Allmänna preferenssystemet till gemenskapen svarar för mindre än 75 % av dess totala export enligt Allmänna preferenssystemet till gemenskapen. Alla sådana länder som för närvarande är förmånsländer skulle avföras i samband med att förslaget till förordning träder i kraft. Ett förmånsland som också har ingått ett handelsavtal med gemenskapen som täcker minst alla de förmåner som ingår i det nuvarande systemet för det landet skall också avföras från förteckningen över förmånsländer.

2.5 Den särskilda stimulansordningen för hållbar utveckling är inriktad på de utvecklingsländer som bäst behöver den. De ytterligare tullförmånerna beviljas omedelbart (efter ansökan) de utvecklingsländer som har ratificerat och faktiskt tillämpar alla de 16 grundläggande konventionerna om mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter som återfinns i bilaga 1 och minst 7 av konventionerna om gott styre och skydd för miljön i bilaga 2. Samtidigt skall förmånsländerna åta sig att ratificera och faktiskt tillämpa de internationella konventioner de ännu inte ratificerat. Detta skall ha skett senast den 31 december 2008.

2.5.1 De konventioner som valts är de som innehåller mekanismer som gör det möjligt för relevanta internationella organ att genomföra regelbundna utvärderingar av konventionernas genomförande. Kommissionen kommer att ta hänsyn till dessa utvärderingar när den fattar beslut om vilka av ansökarländerna som skall få omfattas av stimulansordningen. På grundval av utvecklingsländernas ansökningar kommer kommissionen senare att komma med en förteckning över de länder som omfattas av ordningen.

2.5.2 De länder som önskar omfattas av stimulansordningen skall lämna in sin ansökan inom tre månader efter det att förordningen har offentliggjorts.

2.5.3 Ett ytterligare krav är att ansökarlandet är sårbart. Ett sårbart land är i detta sammanhang ett land som inte klassificerats som ett höginkomstland av Världsbanken eller vars export till gemenskapen enligt Allmänna preferenssystemet svarar för mindre än 1 % av dess totala import enligt Allmänna preferenssystemet till gemenskapen.

2.6 Förslaget omfattar också åtgärder för att dämpa effekten när Förenta nationerna avför ett land från förteckningen över de minst utvecklade länderna. Dessa åtgärder har formen av en övergångsperiod med en gradvis avveckling av ett land från den särskilda "allt-utom-vapen"-ordningen. Under nuvarande förhållanden förlorar landet i fråga samtliga förmåner enligt Allmänna preferenssystemet som det åtnjutit som ett minst utvecklat land. Enligt den nya mekanismen kan denna process äga rum under en övergångsperiod.

2.7 Graderingsmekanismen har behållits, men dess funktion har förenklats. Graderingen skulle som nu tillämpas på varugrupper från länder som är konkurrenskraftiga på gemenskapsmarknaden och inte längre är i behov av Allmänna preferenssystemet för att främja sin export. De nuvarande kriterierna (andel av förmånsimporten, utvecklingsindex och exportspecialiseringsindex) skulle dock ersättas med ett enda enkelt kriterium, nämligen andel av gemenskapsmarknaden uttryckt i andel av förmånsimporten. Varugrupper definieras genom hänvisning till avdelningarna i Kombinerade nomenklaturen. Eftersom endast de länder graderas som är konkurrenskraftiga för alla varor i en avdelning, skulle små förmånsländer inte graderas enbart på grundval av ett fåtal konkurrenskraftiga varor i en avdelning.

2.7.1 Gradering skulle tillämpas på alla förmånsländer för produkter från en avdelning när den genomsnittliga gemenskapsimporten från det landet överskrider 15 % av gemenskapens import av samma produkt från alla länder under tre år i följd. För vissa textilvaror sänks tröskeln till 12,5 %.

2.8 Om satsen för en värdetull som nedsatts i enlighet med bestämmelserna i förordningen är högst 1 %, skall fullständig tullbefrielse tillämpas. Om en specifik tull uppgår till högst 2 euro för varje belopp skall på samma sätt fullständig tullbefrielse tillämpas.

2.9 Förslaget innehåller bestämmelser om tillfälligt upphävande av förmåner för alla eller vissa produkter från ett land under vissa angivna omständigheter. Detta innebär ingen avsevärd avvikelse från det nuvarande läget. Kommissionen har angett att dessa bestämmelser är avsedda att användas endast under exceptionella omständigheter.

2.9.1 Om en produkt med ursprung i ett förmånsland importeras på villkor som orsakar eller riskerar att orsaka allvarliga svårigheter för en producent i gemenskapen av en likadan eller en direkt konkurrerande produkt, kan på begäran av en medlemsstat eller på kommissionens initiativ tullarna enligt Gemensamma tulltaxan när som helst återinföras för den produkten.

2.10 Kommissionen skulle vid tillämpningen av förordningen biträdas av en kommitté för förvaltning av allmänna tullförmåner, bestående av företrädare för medlemsstaterna och med en företrädare för kommissionen som ordförande. Kommittén skulle erhålla rapporter från kommissionen om systemets funktion, och den skulle kunna granska alla frågor i samband med systemets funktion men särskilt delta i granskningen av frågor som rör ansökande länders rätt till stöd från den särskilda stödordningen för hållbar utveckling, tillfälligt upphävande av förmåner, återinförande av tullar enligt den Gemensamma tulltaxan om en producent i gemenskapen råkat i svårigheter samt fastställandet av övergångsperioder för förluster av "allt-utom-vapen"-förmåner för länder som avförs från Förenta nationernas förteckning över de minst utvecklade länderna.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Allmänna preferenssystemet är en viktig beståndsdel i EU:s utrikeshandelspolitik och har vittgående effekter. Det utövar ett avsevärt inflytande på utvecklingen i utvecklingsländerna, det påverkar EU:s budget, det påverkar förhållandet till EU:s handelspartner i organisationer som WTO och det har stora effekter på det europeiska näringslivet, i synnerhet tillverkningsindustrin. Det är en av de få frågor som hanteras på EU-nivå på ett federalt snarare än icke federalt sätt, och kommissionen har exklusiv behörighet på området. Globaliseringen har förstärkt Allmänna preferenssystemets betydelse: EU har använt detta system för att hjälpa utvecklingsländer att dra nytta av globaliseringsprocessen. Samtidigt har processen gjort det möjligt för EU att främja hållbar utveckling genom att erbjuda förmånliga villkor för tillträde till inre marknaden för de länder som visar respekt för grundläggande mänskliga rättigheter.

3.2 När kommissionen offentliggjorde de riktlinjer⁽⁵⁾ som utgör grundvalen för det föreliggande förslaget utarbetade EESK ett yttrande⁽⁶⁾ som i detalj behandlade de aktuella frågorna. I detta yttrande fastslogs att en förenkling av systemet borde vara en primär målsättning. I yttrandet välkomnades därför de åtgärder i kommissionens förslag som syftade till att förenkla strukturen. I synnerhet ansåg kommittén att minskningen av antalet ordningar från fem till tre i hög grad kommer att göra det lättare att uppnå detta mål.

3.3 EESK ansåg också att antalet deltagande länder skulle minska⁽⁷⁾ och föreslog bl.a. att de länder skulle uteslutas som samtidigt åtnjuter förmånligt tillträde till gemenskapen genom frihandelsavtal, med bibehållande av eventuella förmåner från det nuvarande Allmänna preferenssystemet i det berörda bilaterala avtalet. EESK noterar med belåtenhet att denna rekommendation har antagits.

3.4 EESK uttryckte oro⁽⁷⁾ för att större delen av gemenskapsstödet gick till de rikaste mottagarländerna och inte till de

länder som hade störst behov. Kommittén ser mycket positivt på att kommissionen har tagit itu med denna fråga men undrar om förslagen är tillräckligt omfattande i detta avseende.

3.5 EESK rekommenderade⁽⁷⁾ att graderingsmekanismen skulle bibehållas men förenklas och göras mer genomblickbar. Kommittén stöder kommissionens förslag på området och bedömer att de kommer att leda till avsevärda förbättringar i båda dessa avseenden. I synnerhet det faktum att man ersätter de många befintliga kriterierna med ett enda, tydligt kriterium borde förenkla processen och öka överskådligheten.

3.6 EESK uppmanade⁽⁷⁾ kommissionen att utnyttja möjligheten att harmonisera, sammanföra och integrera alla bestämmelser och förfaranden i Allmänna preferenssystemet. Kommittén anser att kommissionen med föreliggande förslag har kommit en god bit på väg mot detta ideal.

3.7 EESK efterfrågade⁽⁷⁾ en publicering av detaljerade konsekvensbedömningar tillsammans med kommissionens förslag. Tyvärr har så inte skett, och kommittén skulle dessutom vilja påpeka att en bedömning av effekterna för EU:s yttersta randområden som genomförs i efterhand är meningslös om inte avsikten är att det skall finnas en möjlighet att förändra systemet mot bakgrund av dessa bedömningar, vilket i sin tur skulle innebära att förordningen inte skulle uppfylla kravet att vara långsiktigt stabil. Osäkerhet skulle hindra Allmänna preferenssystemet från att fungera tillfredsställande.

3.8 EESK ställer sig bakom infogandet av kravet på respekt för mänskliga rättigheter, skyddet av arbetstagarnas rättigheter, miljöskydd, gott styre och kampen mot produktion av och handel med narkotika i definitionen av "hållbar utveckling".

3.9 EESK påpekade⁽⁷⁾ att de befintliga särskilda stimulanordningarna har varit mycket ineffektiva när det gäller att uppnå de viktiga målsättningarna. Endast två länder har uppfyllt kraven för den särskilda stimulanordningen i fråga om skydd av arbetstagares rättigheter, och inget land har uppfyllt kraven för den särskilda stimulanordningen i fråga om miljöskydd. Tolv länder har däremot kunnat dra nytta av den särskilda stimulanordningen för kampen mot produktion av och handel med narkotika, dock utan märkbara effekter på dessa företeelser.

3.9.1 EESK anser att det är föga troligt att de nya förslagen är effektivare, även om de innebär en förenkling av processen. Stödets storlek har inte ökats, och det finns inget skäl att anta att den nya ordningen kommer att innebära en större sporre för de mottagande länderna att börja respektera den hållbara utvecklingens principer och metoder. Inför kravet att anta 27 internationella konventioner är det mycket möjligt att de företrar att följa sina egna bestämmelser och avstå från de förmåner som erbjuds.

⁽⁵⁾ Se fotnot 2.

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande CESE 313/2004 av den 25.2.2004, EUT C 110, av den 30.4.2004.

⁽⁷⁾ Se fotnot 6.

3.9.2 Med tanke på svårigheterna att erbjuda tillräcklig stimulans inom ramen för successivt minskande tullhinder skulle man kunna överväga att också koppla kravet på respekt för dessa konventioner till utvecklingsstödet.

3.10 EESK noterar att alla de konventioner som i de ansökande länderna förväntas respektera innehåller mekanismer som gör det möjligt för "relevanta internationella organ" att göra regelbundna utvärderingar av konventionernas genomförande. EESK anser att arbetsmarknadsparterna bör ha en roll i denna utvärdering.

3.11 Kommittén noterar att villkoren för tillfälligt upphävande av förmåner endast har förändrats i liten utsträckning i jämförelse med det befintliga systemet. Med tanke på att förmånerna har upphävts endast för ett land (Myanmar), som på ett extremt sätt har nonchalerat internationella konventioner, kan reglernas effektivitet när det gäller att främja hållbar utveckling ifrågasättas. Sanktioner som tillämpas endast under så sällsynta omständigheter har mycket begränsade avskräckande effekter. Kommittén hade hellre sett en bredare tillämpning av denna mekanism i syfte att stärka den särskilda stimulansordningen för att främja hållbar utveckling. Mekanismen riskerar annars att komma ur bruk.

3.12 EESK undrar om det nya systemet kommer att ha större avskräckande effekt i fråga om bedrägeri än det system som det ersätter. Kommittén hade hellre sett ett mer förebyggande arbetssätt i denna fråga. I synnerhet skulle kommittén ha föredragit att man inrättade mekanismer för närmare samarbete mellan organ inom EU och deras motsvarigheter i mottagarländerna. Det är svårt att inte dra slutsatsen att kommissionen på detta område har valt att skynda långsamt.

3.13 EESK välkomnar det breda samråd som kommissionen har genomfört både inom EU och i mottagarländerna innan förslagen formulerades.

3.14 EESK noterar att kommissionen även fortsättningsvis skulle biträdas av en kommitté för förvaltning av allmänna tullförmåner inom ramen för förfarandet med föreskrivande kommitté.

4. Särskilda kommentarer

4.1 EESK noterar att endast de länder kommer att uteslutas från Allmänna preferenssystemet som klassificerats som höginkomstländer av Världsbanken och under förutsättning att deras export inte är tillräckligt diversifierad. Kommittén menar att antalet länder som uppfyller dessa kriterier är begränsat.

Kommittén har föreslagit ⁽⁸⁾ att de nya riktlinjerna bl.a. skall innebära att de länder som har kärnvapenprogram eller som fungerar som skatteparadis utesluts. Vi beklagar att många av dessa länder även fortsättningsvis tycks finnas med bland möjliga förmånsländer.

4.2 Ett av villkoren för att kunna omfattas av den särskilda stimulansordningen för hållbar utveckling är att landet skall vara "sårbart". Enligt artikel 9.2 är detta ett land som inte har uteslutits från Allmänna preferenssystemet i enlighet med vad som angivits i punkt 4.1 ovan eller ett land vars export till gemenskapen enligt Allmänna preferenssystemet svarar för mindre än 1 % av gemenskapens totala import enligt Allmänna preferenssystemet. Kommittén anser att denna artikel bör omformuleras så att ordet "eller" ersätts med ordet "och", annars kommer artikeln att få icke önskad effekt.

4.3 EESK har påpekat ⁽⁸⁾ att perioden mellan graderingspunkten och uppdateringen är för lång i det nuvarande systemet. Vi välkomnar därför att graderingen i framtiden kommer att äga rum under det år som följer på den treårsperiod som utgör referensperiod för ett visst land och en viss sektor.

4.4 EESK stöder kommissionens förslag att upprätthålla regional kumulation enligt förordning (EEG) nr 2454/93 när en produkt som utsätts för fortsatt bearbetning i ett land som tillhör en regional grupp har ursprung i ett annat land som tillhör gruppen, men som inte omfattas av den ordning som är tillämplig på slutprodukten, förutsatt att båda länderna omfattas av regional kumulation för denna grupp. Kommittén vill påpeka att dessa bestämmelser tidigare har utgjort grundvalen för en avsevärd mängd bedrägerier.

4.5 EESK vill åter påpeka ⁽⁸⁾ att ursprungsreglerna i förmånsordningarna bör förenklas och att man i motsvarande utsträckning bör underlätta för EU-importörer att följa bestämmelserna genom att anpassa dem till ursprungsreglerna för import som inte medför förmånsbehandling.

4.6 EESK upprepar sin begäran ⁽⁹⁾ om en dialog mellan EU och de minst utvecklade länderna för att förbättra tillämpningen av den särskilda ordningen för de minst utvecklade länderna på vissa områden, framför allt genom en anpassning av övergångsperioden.

4.7 EESK välkomnar förslaget om att fullständig tullbefrielse bör tillämpas om förmånsbehandlingen resulterar i en värdetull på högst 1,0 % eller i en specifik tull på högst 2 euro. Detta utgör en avsevärd förenkling.

⁽⁸⁾ Se fotnot 6.

⁽⁹⁾ CESE 1646/2004 – "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Fullbordandet av en hållbar modell för Europas jordbruk genom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken – reformen av sockersektorn" (KOM(2004) 499 slutlig).

4.8 EESK noterar att det tillfälliga upphävandet av förmåner är begränsat till tre månader och att det kan förnyas endast en gång. Kommissionen kan förlänga denna period i enlighet med artiklarna 3 och 7 i beslut 1999/468/EG, vilket redan har skett i fråga om Myanmar. EESK skulle ha föredragit en bestämmelse enligt vilken ett tillfälligt upphävande av förmånerna upprätthålls till dess att landet i fråga har undanröjt orsaken till upphävandet genom att inte längre bryta mot internationella konventioner.

4.9 EESK anser att kravet på de länder och territorier som önskar omfattas av den särskilda stimulansordningen för hållbar utveckling att lämna in en ansökan inom tre månader efter det att förordningen trätt i kraft är tämligen betungande och att det kommer att motverka sitt syfte genom att begränsa användningen. Det kan mycket väl komma att finnas ett antal länder som vid den tidpunkten inte uppfyllde kriterierna och som av det skälet inte lämnade in någon ansökan. När denna tidsgräns på tre månader har gått ut skulle dessa länder inte ha något incitament att ratificera och effektivt genomföra de internationella konventioner som återfinns i bilagorna 1 och 2. EESK skulle ha föredragit att lämna dörren öppen för dessa länder genom att tillåta en senare ansökning under förutsättning att de uppfyller kriterierna.

4.10 EESK har påpekat⁽¹⁰⁾ att Allmänna preferenssystemet är en beståndsdel i EU:s handelspolitik och att det därför måste vara förenligt med andra beståndsdelar i denna politik. För att handelspolitiken skall bli enhetlig är det av central betydelse att även andra av kommissionens generaldirektorat deltar i processen. I synnerhet bör det finnas ett fortlöpande, nära och effektivt samarbete mellan generaldirektoraten för handel och näringsliv.

4.11 EESK anser att det vore önskvärt att skyddsklausulen vid stora störningar på marknaderna för de produkter som förtecknas i bilaga I till fördraget skulle kunna återopnas efter begäran av en medlemsstat till kommissionen, som sedan skulle höra den berörda förvaltningskommittén.

4.12 Enligt kommissionens förslag bör den särskilda ordningen för de minst utvecklade länderna integreras i Allmänna tullpreferenssystemet, och bestämmelserna – också de för socker – enligt förordning nr 416/2001 tas över. Det finns fog för de minst utvecklade ländernas farhågor att nackdelarna med en reform av EU:s sockerbestämmelser med en massiv prissänkning och med det fullständiga öppnandet av EU-marknaden för dessa länder från och med den 1 juli 2009,

kommer att bli betydligt större än fördelarna. Kommittén vill i samband med detta hänvisa till sitt yttrande om förslaget till reform av GOM för socker av den 15 december 2004⁽¹¹⁾. I det yttrandet uppmanas kommissionen att i enlighet med de minst utvecklade ländernas uttryckliga önskemål förhandla om förmånliga importkvoter för socker för tiden efter 2009, med periodiska kontroller där man också beaktar att reformen av den europeiska sockermarknaden skall hänga samman med de minst utvecklade ländernas utvecklingsmål. EESK ställer sig positiv till ett förbud mot så kallad SWAP-handel (triangelhandel).

4.13 Rent allmänt anser kommittén att formerna för genomförandet av artikel 12.1 måste preciseras med beaktande av den gemensamma organisationen av de berörda marknaderna för produkterna i fråga.

5. Slutsatser

5.1 EESK har förespråkat att det befintliga systemet skall förenklas och göras mer överskådligt och att man bör ta tillfället i akt att harmonisera, förenhetliga och effektivisera alla regler och förfaranden i Allmänna preferenssystemet. Kommittén anser att det föreslagna systemet skulle innebära en avsevärd förbättring i detta avseende, och stöder därför kommissionens förslag.

5.2 EESK ställer sig bakom minskningen av antalet förmånsländer, men fruktar att denna minskning inte är tillräcklig.

5.2.1 EESK anser att det allmänna preferenssystemet bör vara förbehållet de minst utvecklade länderna och länderna med störst behov, för att de skall kunna dra störst fördel av det nya preferenssystemet. Därför bör graderingströskeln för textil- och beklädnadsprodukter sänkas till 10 procent.⁽¹²⁾

5.3 EESK anser att den nya stimulansordningen för hållbar utveckling inte kommer att ha större effekt på förmånsländernas agerande än den föregående ordningen.

5.4 Kommittén är bekymrad över att frågan om bedrägerier i det befintliga systemet inte får någon effektiv lösning i förslaget och anser att mer kunde ha gjorts i detta avseende.

5.5 EESK vill uttrycka besvikelse över att de detaljerade konsekvensbedömningarna för dessa förslag inte har offentliggjorts, eller tydligen inte ens genomförts i vissa fall.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁰⁾ Se fotnot 6.

⁽¹¹⁾ CESE 1646/2004 – "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Fullbordandet av en hållbar modell för Europas jordbruk genom den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken – reformen av sockersektorn" (KOM(2004) 499 slutlig).

⁽¹²⁾ Artikel 13 i förslaget till rådets förordning (KOM(2004) 699 slutlig).

*BILAGA I***FN- och ILO-konventioner om grundläggande mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter**

1. Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
2. Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
3. Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering
4. Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
5. Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
6. Konventionen om barnets rättigheter
7. Konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord
8. Konvention om minimiålder för tillträde till arbete (nr 138)
9. Konventionen om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete (nr 182)
10. Konventionen angående avskaffande av tvångsarbete (nr 105)
11. Konventionen angående tvångs- eller obligatoriskt arbete (nr 29)
12. Konventionen angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde (nr 100)
13. Konventionen angående diskriminering ifråga om anställning och yrkesutövning (nr 111)
14. Konvention angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (87)
15. Konventionen angående tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (nr 98)
16. Internationell konvention om avskaffande och bestraffning av brottet apartheid

*BILAGA II***Konventioner med anknytning till miljön och principerna för goda styrelseformer**

17. Montrealprotokollet om ämnen som bryter ned ozonskiktet
 18. Konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall
 19. Stockholmskonventionen om långlivade organiska föreningar
 20. Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter
 21. Konventionen om biologisk mångfald
 22. Cartagenaprotokollet om biosäkerhet
 23. Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar
 24. FN:s allmänna narkotikakonvention (1961)
 25. FN:s konvention om psykotropa ämnen (1971)
 26. Konventionen om bekämpande av illegal handel med narkotika och psykotropa ämnen (1988)
 27. FN:s Mexikokonvention mot korruption
-

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande"

(KOM(2004) 173 slutlig – 2004/0055 COD)

(2005/C 221/16)

Den 6 april 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Kommitténs presidium gav facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén **Jorge Pegado Liz** till huvudföredragande och antog vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) följande yttrande med 73 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Förslagens syfte

1.1 Kommissionens förslag till förordning om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande ⁽¹⁾ är ytterligare ett initiativ i syfte att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att undanröja hinder och förenkla civilrättsliga förfaranden på EU-nivå, såsom framgår av kommissionens handlingsplan som antogs av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 3 december 1998 ⁽²⁾.

1.2 Föreliggande förslag behandlar en av huvudfrågorna i grönboken av den 20 december 2002 ⁽³⁾. Grönbokens andra huvudfråga, införandet av ett europeiskt förfarande för att påskynda handläggningen av tvister om mindre värden, behandlas separat av kommissionen.

1.3 Beträffande införande av ett europeiskt betalningsföreläggande har kommissionen tagit hänsyn till Europaparlamentets och Ekonomiska och sociala kommitténs kommentarer och rekommendationer angående den ovan nämnda grönboken och lägger nu fram ett förslag till förordning om införande av ett enhetligt betalningsföreläggande i hela EU.

1.4 Kommissionens initiativ är motiverat av skillnader i medlemsstaternas rättssystem på det civilrättsliga området, vilket ibland kan medföra oproportionerligt stora kostnader och fördröjningar vid gränsöverskridande tvister, särskilt i fråga om indrivning av obestridda fordringar.

1.5 Kommissionen har beslutat att utvidga tillämpningsområdet av ett enhetligt betalningsföreläggande till inhemska tvister för att säkerställa lika behandling för alla och för att undvika snedvriden konkurrens mellan ekonomiska aktörer. Detta är i överensstämmelse med EESK:s yttrande om grönboken, och samtidigt säkerställs att förfarandet överensstämmer med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna.

1.6 Det framgår klart av bestämmelserna att förfarandet är fakultativt, då fordringsägare alltid kan välja ett mer formellt förfarande i enlighet med den nationella lagstiftningen. Detta är också i överensstämmelse med EESK:s yttranden.

1.7 Kommissionen har använt sig av följande grundprinciper vid fastställandet av förfarandet:

- a) standardformulär skall användas för att göra proceduren så enkel som möjligt,
- b) prövning av fordran skall inte göras,
- c) att lägga fram bevisning är inget krav,

⁽¹⁾ KOM(2004) 173 slutlig, 19.03.2004.

⁽²⁾ EGT C 19, 23.1.1999.

⁽³⁾ KOM(2002) 746 slutlig, 20.12.02 och EESK:s yttrande härom, föredragande Jörg Frank von Fürstenwerth (EUT 220, 16.9.2003).

- d) svarandens rättigheter skall tillgodoses i tillräckligt hög grad,
- e) det skall inte finnas möjlighet till överklagande,
- f) verkställbarhet,
- g) det skall inte vara obligatoriskt att företrädas av advokat.

1.8 Kommissionen är ansvarig för att informera om vilka domstolar i de olika medlemsstaterna som är behöriga att utfärda europeiskt betalningsföreläggande, och denna information skall uppdateras kontinuerligt.

1.9 EESK välkomnar att Storbritannien och Irland överväger möjligheten att ansluta sig till initiativet, vilket varit fallet tidigare vid liknande initiativ. Kommittén skulle också uppskatta om Danmark inte avstod helt och hållet från att tillämpa förordningen, för då skulle det nu föreslagna systemet fungera bättre. Vi hoppas att de hinder som i dag försvårar för Danmark att fullt ut ansluta sig till ett europeiskt civilrättsligt område kommer att undanröjas.

1.10 Förslagets geografiska tillämpningsområde kan innebära svårigheter. För att undgå detta bör man ta hänsyn till vissa områdens särdrag i enlighet med artikel 299 i EG-fördraget och de förpliktelser som några medlemsstater påtagit sig för dessa områden. Det skall här preciseras att oberoende av den konkreta verkställigheten av ett betalningsföreläggande skall respektive behöriga organ utses av nationella myndigheter med ansvar för statens utrikes angelägenheter, så att dessa organs legitimitet garanteras.

2. Tidigare och parallella initiativ

2.1 Under lång tid har EU:s institutioner, både Europaparlamentet ⁽¹⁾ och Ekonomiska och sociala kommittén ⁽²⁾, uttryckt önskemål om att civilrättsliga procedurer bör standardiseras och förenklas för att säkerställa snabb och effektiv rättslig tillämpning.

2.2 Kommissionen har varit lyhörd för dessa önskemål som vanligtvis framförts av ekonomiska aktörer, intressenter och konsumenter och har länge undersökt vilka alternativ som är bäst. Särskilt intressanta är de framsteg som gjorts inom konsumenträttsområdet ⁽³⁾.

2.3 Det var dock i och med Grönboken om ett europeiskt betalningsföreläggande och om åtgärder för att förenkla och påskynda handläggningen av tvister om mindre värden som frågan togs upp och kunde bli ett möjligt lagstiftningsinitiativ.

⁽¹⁾ Se EP:s beslut A2-152/86, 13.03.1987, A3-0212/94, 22.04.1994 och A-0355/96, 14.11.1996.

⁽²⁾ Se särskilt EESK:s yttranden om grönboken om konsumenters tillgång till domstolsprövning (föredragande Ataíde Ferreira, EGT C 295, 22.10.1994) och om den inre marknaden och konsumentskyddet: möjligheter och svårigheter på den inre marknaden (föredragande Ceballo Herrero, EGT C 39, 12.2.1996).

⁽³⁾ Se t.ex. följande:

- Kommissionens memorandum om konsumenters tillgång till domstolsprövning (KOM(84) 692 slutlig av den 12.12.1984) och kompletterande meddelande (KOM(87) 210 slutlig av den 7.5.1987) i tillägg till Europeiska gemenskapernas bulletin 2/85.
- Kommissionens meddelande "Ny drivkraft för konsumentpolitiken" (KOM(85) 314 slutlig 23.07.1985) i EGT C 160, 1.7.1985.
- Kommissionens handlingsplan av den 14 februari 1996 (KOM(96) 13 slutlig).
- Kommissionens meddelande - effektivisering av hur domar meddelas och verkställs inom Europeiska unionen (KOM(97) 609 slutlig av den 22.12.1997, EGT C 33 av den 31.1.1998).
- Grönboken om konsumenters tillgång till domstolsprövning och tvistlösning inom den inre marknaden (KOM(93) 576).
- Grönbok om alternativa system för tvistlösning inom civil- och handelsrätt, (KOM(2002) 196 slutlig av den 19.4.2002).

2.4 Föreliggande förslag ingår i en rad ytterst viktiga initiativ som under de senaste åren tagits för rättsligt samarbete inom det civilrättsliga området ⁽¹⁾.

2.5 Här skall särskilt framhållas rådets förordning (EG) nr 805/2004 av den 21 april 2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda penningfordringar ⁽²⁾, som särskilt bör beaktas vid bedömningen av kommissionens föreliggande förslag, såtillvida att båda texterna utifrån två olika frågor tar upp samma behov – en enklare och effektivare hantering av civilrättsliga frågor i ett europeiskt rättsligt område.

3. Rättsliga instrument och rättslig grund

3.1 I enlighet med flertalet initiativ inom detta område, har kommissionen beslutat att föreslå en förordning och grundar sitt förslag på artikel 61 c och 65 i EG-fördraget.

3.2 EESK ställde sig mycket positiv till alternativet förordning i sitt yttrande, och stöder därför kommissionens förslag.

3.3 EESK anser även att kommissionens val av rättslig grund är helt korrekt och innebär något mer än en enbart formalistisk tolkning av rättsliga regler, vilket är enda sättet att uppfylla målet att inrätta ett enhetligt europeiskt rättsområde.

4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK välkomnar föreliggande förslag till förordning. De flesta av EESK:s kommentarer angående ”Grönboken om ett europeiskt betalningsföreläggande och om åtgärder för att förenkla och påskynda handläggningen av tvister om mindre värden” har, som tidigare nämnts, beaktats i detta förslag, som med rätta syftar till att uppfylla artikel 47 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter.

⁽¹⁾ Här skall särskilt framhållas:

- Kommissionens rekommendation av den 12 maj 1995 om betalningsfrister vid handelstransaktioner och kommissionens meddelande härom (EGT L 127, 10.6.1995 och EGT C 144, 10.6.1995).
 - Direktiv 98/27/EG av den 19.05.98 om förbuds föreläggande (EGT L 166, 11.6.98, s. 51).
 - Direktiv 2000/35/EG av den 29 juni om bekämpande av sena betalningar vid handelstransaktioner (EGT L 200, 8.8.2000).
 - Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel 1) (EGT L 12, 16.1.2001). Föredragande för EESK:s yttrande i ärendet var Henri Malosse i EGT C 117, 26.4.2000.
 - Rådets förordning (EG) nr 1206/2001 av den 28 maj 2001 om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (EGT L 174, 27.6.2001). Föredragande för EESK:s yttrande i ärendet var Bernardo Hernández Bataller i EGT C 139, 11.5.2001.
 - Utkast till åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttens område (EGT C 12, 15.1.2001).
 - Rådets förordning (EG) nr 1346/2000 av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden (EGT L 160, 30.6.2000). Föredragande för EESK:s yttrande i ärendet var Guido Ravoe i EGT C 75, 15.3.2000.
 - Rådets förordning (EG) nr 1347/2000 av den 29 maj 2000 om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldransvar för makars gemensamma barn (se ovan.) Föredragande för EESK:s yttrande i ärendet var Paolo Braghin i EGT C 368, 20.12.1999.
 - Rådets förordning (EG) nr 1348/2000 av den 29 maj 2000 om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (se ovan). Föredragande för EESK:s yttrande i ärendet var Bernardo Hernández Bataller i EGT C 368, 20.12.1999.
 - Rådets beslut av den 28 maj 2001 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk på privaträttens område (EGT L 174, 27.6.2001). Föredragande för EESK:s yttrande i ärendet var Daniel Retureau i EGT C 139, 11.5.2001.
 - Kommissionens meddelande om en ny rättslig ram för betalningar på den inre marknaden (KOM(2003) 718 slutlig av den 2.12.2003). Föredragande för EESK:s yttrande i ärendet var Guido Ravoe i EUT C 302, 7.12.2004.
- ⁽²⁾ KOM(2002) 159 slutlig, EGT C 203, 27.8.2002. Föredragande för EESK:s yttrande i ärendet var Guido Ravoe i EUT C 85, 8.4.2003.

4.2 EESK uppmanar kommissionen att överväga möjligheten att detta förslag till förordning utvidgas till att omfatta det europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

4.3 Att det är nödvändigt att införa ett europeiskt förfarande för snabb indrivning av obestridda fordringar framgår klart av olika medlemsstaters svar angående nämnda grönbok, liksom behovet att säkerställa att eventuella svarande får tillräckliga möjligheter till försvar.

4.4 EESK framhöll i sitt yttrande om grönboken att "Om ett europeiskt småmålsförfarande införs gäller det framför allt att finna lösningar för att påskynda tvister om små mål, utan att riskera parternas rättssäkerhet".

4.5 EESK anser att även om föreliggande förslag till förordning behöver granskas noggrant och uppmärksamt så att målen med förslaget lättare skall kunna uppfyllas, utgör den ett välavvägt svar på behovet av såväl snabb indrivning som rättssäkerhet.

4.6 EESK vill dock påpeka att det är viktigt att se till att betalningsföreläggande inte utnyttjas av vissa verksamheter till att dölja mindre korrekta förfaranden, i form av påtryckningar eller indrivning av fordringar som är ett resultat av att konsumentlagstiftning inte efterlevts. Likaledes är det viktigt att säkerställa att det antagna förfarandet inte uppmuntrar till hemliga överenskommelser mellan verksamheter i olika medlemsstater, om att använda betalningsföreläggande som täckmantel för överföring av pengar av tvivelaktigt eller till och med kriminellt ursprung och därmed använda ett lagligt medel för pengatvätt.

4.7 EESK påpekar också att ett stort antal indrivningsprocesser, även för obestridda fordringar, som kommer upp i domstol, är relaterade till aggressiv eller vilseledande reklam för produkter, som fått kunden att tro att köpet eller användningen av produkten inte kommer att medföra ytterligare kostnader eller endast obetydliga kostnader för hushållsbudgeten.

4.8 EESK anser att förslaget till förordning endast tar upp en aspekt av en mycket större och komplexare fråga. EESK uppmanar därför återigen kommissionen att lägga fram ett lagförslag som fastställer leverantörers ansvar i de fall där hushållen skuldsatt sig till följd av otillbörliga metoder från deras sida ⁽¹⁾.

4.9 Enligt kommissionen kan det föreslagna europeiska förfarandet för betalningsföreläggande gälla sida vid sida med nationella rättsliga förfaranden av samma slag och med samma mål.

4.9.1 EESK anser dock att det bara bör finnas ett förfarande för betalningsföreläggande, det vill säga det förfarande som föreskrivs och regleras i det föreliggande förslaget. Detta förfarande måste betraktas som det lämpligaste att tillämpa, eftersom det annars kan tappa i legitimitet. Då förordningen antas bör förfaranden för betalningsföreläggande i vissa medlemsstaters lagstiftning upphöra att gälla.

⁽¹⁾ Jfr EESK:s informationsrapport om hushållens överskuldsättning med Manuel Ataíde Ferreira som föredragande. EGT C 149, 21.6.2002.

4.9.2 Det europeiska betalningsföreläggandet bör endast vara fakultativt i förhållande till andra förfaranden inom gemenskapen och inte när alternativet är en nationell ordning för betalningsföreläggande.

4.9.3 Därför bör såväl motiveringen och skäl 8 omformuleras så att det klart framgår att ett europeiskt betalningsföreläggande bara är ett alternativ till övriga gemenskapliga förfaranden, oavsett om det är fråga om en summarisk eller ordinarie process, och inte till liknande nationella förfaranden.

4.10 I förslaget till förordning används ofta uttrycket "gäldenär" för den person som fått ett europeiskt betalningsföreläggande. EESK menar att denna beteckning inte är korrekt, eftersom det ger intrycket att mottagaren av föreläggandet är skyldig pengar medan det fram till dess att betalningsföreläggandet trätt i kraft strängt taget inte finns och kanske aldrig kommer att finnas någon gäldenär.

4.10.1 EESK anser därför att uttrycket "gäldenär" bör ersättas på alla ställen i texten av "svarande", så att texten blir enhetlig.

4.11 Alla tidsfrister i förslaget till förordning bör anges i dagar och inte i veckor. Reglerna för hur de skall räknas och vilka dagar som skall räknas bort (dagar då domstolen gör uppehåll, allmänna helgdagar, lördagar och söndagar osv.) skall klart fastställas av uppenbara skäl som rättssäkerhet. EESK föreslår att reglerna i artikel 80 och följande i arbetsordningen för EG-domstolen skall gälla.

4.12 I processrätten skiljer man på "allmän process" och "ordinarie process". I flera medlemsstater skiljer man främst mellan "allmän process" och "särskild process". En process räknas som särskild när lagen fastställer ett särskilt förfarande för vissa typer av tvister, och ordinarie i alla övriga fall. Ett allmän process kan vara ordinarie, summarisk eller mycket summarisk beroende på värdet av målet.

4.12.1 I förslaget till förordning används uttrycket "allmän process" utan åtskillnad. I artikel 2.2 talas det om en ordinarie process i motsats till en summarisk process. I artikel 6.5, 8 och 12 talas det om "ordinarie civilrättsliga förfaranden" när "allmänna civilrättsliga förfaranden" åsyftas.

4.12.2 Termen "ordinarie civilrättsliga förfaranden" i artikel 6.5, 8 och 12 bör alltså ersättas av "allmänna civilrättsliga förfaranden".

5. Särskilda kommentarer

5.1 Artikel 2 – Europeiskt förfarande för betalningsföreläggande

5.1.1 Uttrycket "obestridda penningfordringar som avser ett bestämt belopp och som förfallit till betalning" bör ersättas av "obestridda fordringar som avser ett visst nettobelopp som förfallit till betalning".

5.1.2 För att en fordran skall kunna ställas måste den uppgå till ett bestämt belopp, som måste vara ett nettobelopp och den måste ha förfallit till betalning. Dessa begrepp är mycket preciserade i olika lagstiftningar och bör bibehållas för att trygga en rättssäkerhet i rättstillämpningen.

5.2 Artikel 4 – Villkor för utfärdande av ett europeiskt betalningsföreläggande

5.2.1 I 4.1 bör frasen ”om de villkor som anges i artiklarna 1, 2 och 3 är uppfyllda” ändras, eftersom det i artiklarna 1 och 2 inte direkt hänvisas till några villkor. I artikel 1 fastställs tillämpningsområde och i artikel 2 specificeras det förfarande som skall införas i och med förordningen.

5.2.1.1 EESK föreslår följande lydelse: ”om de förutsättningar och villkor som anges i artiklarna 1, 2 och 3 är uppfyllda”.

5.2.2 Enligt 4.2 får domstolen ge den sökande tillfälle att komplettera eller rätta ansökan.

5.2.2.1 EESK uppmanar kommissionen att överväga att omvandla denna möjlighet till en skyldighet, åtminstone i de fall där ansökan innehåller uppenbara fel eller utelämnanden. Detta i syfte att öka rättssäkerheten och snabba upp processen.

5.2.2.2 I förslaget till förordning bör det fastställas en tämligen kort tidsfrist för den sökande att hörsamma domstolens uppmaning. Om den sökande inte kompletterat eller rättat sin ansökan inom utsatt tid, skall inga fler tillfällen ges till detta.

5.3 Artikel 5 – Avvisning av ansökan

5.3.1 Rättsligt sett kan beslut om avvisning av ansökan generellt överklagas. I artikel 5.2 ges dock inget utrymme för överklagan.

5.3.2 Med tanke på hur förfarandet om betalningsföreläggande utformats, att det är fakultativt och inte utesluter andra rättsliga medel, är möjligheten till överklagande överflödig.

5.3.3 Med tanke på detta bör det i slutet av artikel 5.2 läggas till ”eller överklagande” för att artikel 5 skall överensstämma med innehållet i motiveringen.

5.4 Artikel 6 – Europeiskt betalningskrav

5.4.1 Enligt andra meningen i artikel 6.2 får delgivning utan mottagningsbevis som undertecknats av svaranden (som tidigare angivits bör termen ”gäldenär” ersättas av ”svarande”) personligen inte användas om svarandens adress är okänd.

5.4.1.1 EESK vill uppmärksamma kommissionen på att uttrycket ”om svarandens adress är okänd” är alltför vagt och kan leda till att situationer med stor rättslig osäkerhet till skada för svaranden.

5.4.1.2 Flera medlemsstater har bestämmelser om delgivningsadress, och om delgivning skickas till den adress parterna kommit överens om anses delgivningen som mottagen och då behövs inget mottagningsbevis. EESK menar att möjligheten att välja en delgivningsadress inte är en tillräcklig förutsättning för att svarandens adress kan sägas vara känd med säkerhet.

5.4.1.3 Om bestämmelsen att delgivning utan mottagningsbevis får användas i kombination med möjligheten att verkställa utmätning innan svaranden mottagit delgivning, kan den situation lätt uppstå att svaranden får kännedom om betalningsföreläggandet först när detta redan verkställts och svarandens tillhörigheter beslagtogs.

5.4.1.4 EESK anser att denna allvarliga och svåra situation för personer som ser sina tillhörigheter beslagtagna utan att ha haft möjligheten att bestrida åtgärden bör undvikas⁽¹⁾. EESK föreslår därför, i enlighet med vad som också framhålls i det tidigare nämnda yttrandet om grönboken, att det inte skall vara tillåtet med delgivning utan mottagningsbevis som undertecknats av svaranden personligen och att lydelsen "om svarandens adress är okänd" i slutet av artikel 6.2 skall strykas.

5.4.2 Den tidsfrist på tre veckor som fastställs i artikel 6.3 (b) bör i stället anges i motsvarande antal dagar så att tidsfristen blir lättare att beräkna.

5.4.3 I den portugisiska och vissa andra språkversioner bör den tidsgräns som omtalas i artikel 6.5 förtydligas. EESK föreslår att det åtminstone i den portugisiska versionen görs ett tillägg så att ordet "prazo" följs av "de prescrição".

5.4.4 I sitt yttrande om grönboken rekommenderar EESK kommissionen att införa en bestämmelse i rättsakten om följderna av underlåtelse att tillhandahålla information om överklagande.

5.4.4.1 I föreliggande förslag nämns ingenting om detta, varför EESK återigen uppmanar kommissionen att införa en sådan bestämmelse

5.5 Artikel 8 – Verklningar av ett svaromål

5.5.1 Enligt EESK framgår det inte klart av bestämmelsen i förslaget till förordning att så snart ett svaromål lämnas in går förfarandet vidare i enlighet med civilrättsliga förfaranden i varje medlemsstat utan att det krävs särskild åtgärd för detta från parternas sida.

5.5.2 Det föreslås därför att det i artikel 8.1, efter "skall förfarandet gå vidare" skall göras ett tillägg "automatiskt, utan att det krävs särskild åtgärd från parternas sida".

5.6 Artikel 9 – Europeiskt betalningsföreläggande

5.6.1 Som tidigare nämnts i samband med artikel 6.2 får delgivning utan mottagningsbevis som undertecknats av svaranden (som tidigare angivits bör termen "gäldenär" ersättas av "svarande") personligen inte användas om svarandens adress är okänd.

⁽¹⁾ Artikel 14 i förordning 805/2004 av den 21 april 2004 om införande av en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar ger möjligheten till delgivning utan mottagningsbevis från svarandens sida, men inte i de fall då svarandens adress inte är känd med säkerhet. Endast i de situationer som anges i c), d) och e) är de invändningar som EESK framhåller i föreliggande yttrande och i yttrandet om grönboken befogade.

5.6.2 EESK vill uppmärksamma kommissionen på att uttrycket "om svarandens adress är okänd" är alltför vagt och kan leda till att situationer med stor rättslig osäkerhet till skada för svaranden.

5.6.3 EESK föreslår därför, i enlighet med vad som också framhålls i det tidigare nämnda yttrandet om grönboken, att det inte skall vara tillåtet med delgivning utan mottagningsbevis som undertecknats av svaranden personligen och att lydelsen "om svarandens adress är okänd" i slutet av artikel 9.2 skall strykas.

5.7 Artikel 11 – Bestridande av det europeiska betalningsföreläggandet

5.7.1 Om kommissionen antar EESK:s förslag att delgivning inte får ske utan mottagningsbevis som undertecknats av svaranden personligen bör artikel 11.4 (a) (i) strykas.

5.7.2 Uttrycket "så snart det är möjligt" i slutet av artikel 11.4 är mycket vagt och kan tolkas på många olika sätt.

5.7.2.1 För att stärka rättssäkerheten föreslår EESK att kommissionen fastställer en tidsfrist inom vilken rättigheterna som fastställs i artikel 11.4 måste verkställas.

5.8 Artikel 12 – Verkningar av ett bestridande

5.8.1 Såsom tidigare nämnts i samband med artikel 8 framgår det inte klart av bestämmelsen i förslaget till förordning att så snart ett svaromål lämnas in går förfarandet vidare i enlighet med civilrättsliga förfaranden i varje medlemsstat utan att det krävs särskild åtgärd för detta från parternas sida.

5.8.2 Det föreslås därför att det i artikel 12.1, efter "skall förfarandet gå vidare" skall göras ett tillägg "automatiskt, utan att det krävs särskild åtgärd från parternas sida".

5.9 Artikel 13 – Juridisk företrädare

5.9.1 EESK menar att bestämmelsen att det inte skall vara obligatoriskt att företrädas av en advokat eller annan jurist är rimlig i de fall då det rör sig om tvister om så små värden att det inte är lönt att anlita juridisk företrädare.

5.9.2 I motsats till några medlemsstaters lagstiftning fastställs det i förslaget till förordning inget tak för hur stora belopp betalningsföreläggandet kan gälla, med den följderna att detta förfarande kan användas till indrivning av stora belopp som, om dessa bestrids, enligt vissa medlemsstaters lagstiftning skulle övergå till ordinarie domstolsbehandling.

5.9.3 I sådana fall är det inte rimligt att begära advokathjälp först när målet övergår till en allmän civil domstolsbehandling. Svaranden skall redan när han fyller i svarsformuläret ange inte endast om han medger betalningsföreläggandet utan också om han bestrider föreläggandet i sin helhet eller bara huvudfordran, räntorna eller kostnaderna. När svaranden fyller i formuläret kan han omedvetet skada den försvarsstrategi som en advokat skulle dra upp om svaranden fått advokathjälp från början.

5.9.4 Dessutom kan bestämmelsen att det inte skall vara obligatoriskt att företrädas av advokat få negativa följder om det råder stor obalans mellan parterna i målet (konsumenter mot näringsidkare, storföretag mot småföretag eller familjeföretag).

5.9.5 EESK råder kommissionen att överväga att göra det obligatoriskt att låta sig företrädas av advokat eller annan jurist när målet rör sig om ett belopp som överstiger en viss summa (till exempel 2500 euro).

5.10 Artikel 14 – Kostnader

5.10.1 EESK anser att det i ett stycke 14.2 bör tilläggas: "Ingen domstolsavgift skall utkrävas för ett europeiskt betalningsföreläggande om det inte föreligger ett svaromål eller ett bestridande".

5.10.2 Eftersom betalningsföreläggandeförfarandet inte är en domstolsprocedur föreslår EESK att det fastställs ett enskilt mindre grundbelopp, oberoende av värdet på fordran.

5.10.3 Om detta förslag inte antas bör det tydligt framgå av förordningen att medlemsstaternas nationella lagstiftning som utgår från direktiv 2003/8/EG av den 27 januari 2003 om rättshjälp vid gränsöverskridande tvister gäller vid europeiskt betalningsföreläggande ⁽¹⁾.

5.11 Bilaga: formulär

5.11.1 Det föreslagna systemet är avhängigt av att formulären som utgör bilaga 1, 2 och 3 till förslaget används ⁽²⁾. Om förfarandet skall fungera väl måste formulären vara ändamålsenliga.

5.11.2 EESK tvivlar starkt på att formulären är praktiskt användbara vid gränsöverskridande tvister.

5.11.3 Om till exempel ett italienskt företag lämnar in en ansökan om ett betalningsföreläggande vid en italiensk domstol mot en polsk konsument, vilket språk skall då betalningsföreläggandet som den polske konsumenten får vara på? Italienska eller polska? Om ansökan är på italienska, vilken garanti finns det för att konsumenten förstår den och kan avgöra om han/hon skall lämna in ett svaromål? Om den är på polska, vem har då ansvaret för översättningen?

5.11.4 Förutom att kryssa för olika alternativ måste svaranden också skriva text. Vem ansvarar för översättningen av texten? Vem garanterar att översättningen är korrekt?

⁽¹⁾ EGT L 26/41, 31.1.03.

⁽²⁾ Bilaga 1 utgörs av formuläret för ansökan om ett europeiskt betalningsföreläggande (artikel 3 i förslaget till förordning). Bilaga 2 utgörs av formuläret för ett europeiskt betalningskrav (artikel 6) och tillhörande svarsformulär (artikel 7). Bilaga 3 utgörs av formuläret för ett europeiskt betalningsföreläggande (artikel 9) och tillhörande svarsformulär (artikel 11).

5.11.5 Rådets förordning nr 1348/2000 av den 29 maj 2000 om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur löser inte de problem som nämnts ovan, eftersom det utmärkande för det europeiska betalningsföreläggandet är att det är ett informellt och snabbt förfarande.

5.11.6 Även om den polske konsumenten i det hypotetiska fallet ovan får betalningsföreläggandet på sitt modersmål är det inte klart på vilket språk som svaromålet skall avfattas. Vem skall översätta det från polska till italienska? I motsatt fall, det vill säga om han inte får det på polska, har han rätt att avvisa det? I båda fallen uppstår det svårigheter som kan göra att det europeiska betalningsföreläggandets snabbhet äventyras.

5.11.7 Därför uppmanar EESK kommissionen att överväga hur man bäst kan säkerställa att användningen av dessa formulär i gränsöverskridande tvister inte motarbetar målsättningarna om snabb indrivning av pengar och skydd av svarandens rätt till försvar.

5.11.8 EESK menar också att alla formulär med undantag av svarsformulären är så komplicerade att bara personer med juridisk utbildning kan fylla i dem.

5.11.9 En rad begrepp som "lagstadgad ränta", "% över EBC:s räntesats" "grunderna för ansökan", "betalningsföreläggande" "verkställbarhet" är inte lätta att förstå för lekmän, och eftersom kommissionen föreslår att det i samband med denna procedur inte skall vara obligatoriskt att företrädas av en advokat (enligt EESK bör denna dispens bara gälla upp till ett visst belopp) bör det säkerställas att målgruppen för formulären kan förstå dem och fylla i dem korrekt.

5.11.10 Dessutom är åtminstone i Portugal "arrendamento" och "aluguer" skilda begrepp, beroende på om det är fråga om fast eller lös egendom. (På svenska använder vi i båda fallen "hyra"). Följaktligen bör punkt 8.2 i den portugisiska språkversionen av formuläret om ansökan om ett europeiskt betalningsföreläggande och punkt 9.3 i det europeiska betalningskravet ändras. Det bör också undersökas om terminologin i de övriga språkversionerna är i överensstämmelse med begreppsbruket i respektive medlemsstats civilrätt.

5.11.11 Slutligen är punkt 11 i ansökan om ett europeiskt betalningsföreläggande och punkt 12 i europeiskt betalningskrav mycket svåra att fylla i för personer utan juridisk utbildning. EESK föreslår att frågan undersöks av domstol på grundval av var käranden och svaranden bor.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala
kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om skyddet av minderåriga, skyddet av den mänskliga värdigheten och rätten till genmäle med avseende på konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster"

(KOM(2004) 341 slutlig – 2004/0117 COD)

(2005/C 221/17)

Den 14 maj 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 157 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av arbetet, antog sitt yttrande den 17 januari 2005. Föredragande var Jorge Pegado Liz.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 73 röster för och 2 röster emot.

1. Sammanfattning av förslaget till rekommendation

1.1 Föreliggande förslag till rekommendation ⁽¹⁾ om innehållet i audiovisuella tjänster och informationstjänster täcker alla former av medier, från TV- och radiosändningar till Internet. Kommissionen vill i och med denna rekommendation göra en uppföljning av den andra utvärderingsrapporten från den 12 december 2003. Denna undersöker tillämpningen av rådets rekommendation av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten ⁽²⁾.

1.2 Den främsta anledningen till denna kompletterande rekommendation är dels den senaste tekniska utvecklingen, bland annat datorernas allt större processorkraft och lagringskapacitet och möjligheten att med bredbandsteknik distribuera innehåll såsom video på tredje generationens mobiltelefoner ⁽³⁾, dels att olagligt, skadligt och obehagligt innehåll i alla former av medier, från TV- och radiosändningar till Internet, fortsätter att vara ett bekymmer för allmänheten och i synnerhet för föräldrar, lärare, berörda branscher och lagstiftare.

1.3 Kommissionen har befogenhet att självständigt utforma rekommendationer inom industri- och kulturpolitik, som inte omfattas av en harmoniserad lagstiftning, när den anser detta nödvändigt för att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling. I detta fall har kommissionen valt att involvera rådet och Europaparlamentet direkt i diskussionen om och antagandet av rekommendationen.

Rekommendationen syftar till att utveckla konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten. Kommissionen menar att Europaparlamentets och rådets medverkan kommer att leda till ökad offentlig debatt, och därigenom kan kommissionens mål bättre uppnås. Därför föreslår kommissionen artikel 157 i EG-fördraget som rättslig grund till rekommendationen.

1.4 I föreliggande förslag till rekommendation uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att rekommendera medlemsstaterna att genom nationell lagstiftning eller på annat sätt skapa ett förtroendefullt klimat som främjar utvecklingen av industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster.

Därför definieras fyra åtgärder i syfte att:

⁽¹⁾ KOM(2004) 341 slutlig av den 30.4.2004.

⁽²⁾ Rekommendation 98/560/EG i EGT L 270, 07.10.98. EESK uttalade sig om förslaget till rekommendation i sitt yttrande 626/98 av den 29 april 1998 (föredragande: Jocelyn Barrow). För den andra utvärderingsrapporten se KOM(2003) 776 slutlig.

⁽³⁾ Kommissionens meddelande om höghastighetsförbindelser i Europa: Den senaste utvecklingen inom sektorn för elektronisk kommunikation (KOM(2004) 61 slutlig) och yttrande i EUT C 120, 20.5.2005 (föredragande: Thomas McDonogh). Se även kommissionens meddelande om mobila bredbandstjänster (KOM(2004) 447 av den 30.6.2004).

- a) säkerställa rätten till genmäle i samtliga medier, inklusive Internet, utan att det påverkar möjligheten att styra på vilket sätt denna utövas, med beaktande av varje mediums särskilda egenskaper,
- b) göra det möjligt för minderåriga att använda sig av direktanslutna audiovisuella tjänster och informationstjänster på ett ansvarsfullt sätt, särskilt genom att öka medvetenheten hos föräldrar och lärare om de nya tjänsternas möjligheter och om de medel med vilka de kan göras säkra för minderåriga, särskilt genom mediekunskap eller medieutbildningsprogram,
- c) göra det lättare att känna igen och få tillgång till innehåll och tjänster av hög kvalitet för minderåriga, bland annat genom att tillhandahålla uppkoppling på skolor och offentliga platser,
- d) uppmuntra branschen att undvika diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning i medierna, och att bekämpa sådan diskriminering.

1.5 Vidare uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att rekommendera berörda branscher och parter att

- a) utveckla initiativ för att underlätta för minderåriga att få ökad tillgång till audiovisuella tjänster och informationstjänster, där säkerhet och kontroll av programmets innehåll garanteras, samtidigt som man undviker innehåll som kan vara skadligt, inklusive en harmonisering nerifrån genom samarbete mellan självreglerings- och samregleringsorgan i medlemsstaterna och genom utbyte av bästa praxis när det gäller till exempel system för gemensamma beskrivande symboler för att hjälpa tittarna att bedöma programmets innehåll,
- b) undvika och bekämpa all form av diskriminering och att främja en varierad och realistisk bild av kvinnors och mäns möjligheter och förmåga i samhället.

1.6 Bilagan till rekommendationen innehåller följande riktlinjer för genomförande på nationell nivå av åtgärder för att säkerställa rätten till genmäle oavsett medium:

- Legitima intressen, oberoende av nationalitet.
- Tillräcklig tidsrymd för att utöva denna rättighet.
- Möjlighet till rättslig prövning.

2. Bakgrund

2.1 Frågan om skydd för minderåriga mot skadligt innehåll i TV-sändningar och rätten till genmäle togs för första gången upp i gemenskapsrätten i rådets direktiv 89/552/EEG⁽⁴⁾ av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997⁽⁵⁾ (det så kallade direktivet om television utan gränser).

2.2 Kommissionen erinrar om att den första EU-text som syftar till att införa regler om innehållet i audiovisuella tjänster och informationstjänster är den rekommendation som antogs den 24 september 1998. Den återspeglar synpunkterna i grönboken om "Skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna" från den 16 oktober 1996⁽⁶⁾ och slutsatserna i resolutionen av den 17 februari 1997⁽⁷⁾ om olagligt och skadligt innehåll på Internet. I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna samt berörda branscher och parter att huvudsakligen genom självreglering utveckla ett förtroendefullt klimat som främjar utvecklingen av audiovisuella tjänster och informationstjänster och att upprätthålla en hög nivå för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten.

⁽⁴⁾ Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordningen av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT L 298, 17.10.1989, s.23.

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordningen av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT L 202, 30.7.1997, s.60.

⁽⁶⁾ KOM(96) 483 slutlig, och EESK:s yttrande härom (föredragande: Jocelyn Barrow), EGT C 287, 22.9.97, s.11.

⁽⁷⁾ EGT C 70, 6.3.1997.

2.3 I sitt yttrande av den 29 april 1998 ⁽⁸⁾ om denna viktiga text uppmärksammar EESK först en rad viktiga aspekter (principer, beskaffenhet, betydelse, räckvidd, innehåll) angående bestämmelser som syftar till att skapa ett effektivt skydd av minderåriga och mänsklig värdighet i audiovisuella medier. I slutsatserna efterlyser EESK en harmoniserad och integrerad internationell reglering av audiovisuella tjänster, en ökad användning av klassningssystem och mjukvara för filtrering och klargöranden i fråga om vem som är ansvarig för olagligt och skadligt innehåll. EESK efterlyser också utbildningsinitiativ och åtgärder som ökar medvetenheten hos föräldrar och lärare, ett ökat samarbete och mer samordning mellan nationella, europeiska och internationella organisationer och föreslår att det skapas en europeisk eller helst internationell ram för uppförandekoder, riktlinjer och åtgärder på gräsrotsnivå för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten.

2.4 Sedan den första rekommendationen har ytterligare texter med samma tema tillkommit på EU-nivå, på rådets och kommissionens initiativ ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Yttrande (föredragande: Joselyn Barrow) i EGT C 214, 10.7.98.

⁽⁹⁾ Bland annat följande dokument:

- a) Europaparlamentets och rådets beslut nr 276/1999/EG av den 25 januari 1999 om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet och ny online-teknik genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll främst på området för skydd av barn och minderåriga (EGT L 33, 6.2.1999), ändrat genom beslut nr 1151/2003/EG av den 16 juni 2003 (EGT L 162, 1.7.2003) varmed handlingsplanen förlängdes med ytterligare två år.
- b) Kommissionens meddelande av den 14 december 1999 om principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran, där det framhålls att utvecklandet av en rättslig ram skall garantera ett effektivt skydd för allmänna samhällsintressen, bland annat yttrandefrihet, rätten till genmäle, upphovsrätt, mångfald, konsumentskydd, skyddet av minderåriga och av den mänskliga värdigheten samt språklig och kulturell mångfald (KOM(1999) 657).
- c) Rådets slutsatser av den 17 december 1999 om skydd av minderåriga mot bakgrund av utvecklingen av digitala audiovisuella tjänster, som framhåller behovet av att anpassa och komplettera de nuvarande systemen för skydd av minderåriga mot skadligt audiovisuellt innehåll mot bakgrund av den pågående tekniska, sociala och marknads-mässiga utvecklingen (EGT C 8, 12.1.2000).
- d) Direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om elektronisk handel, som innehåller bestämmelser om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten, särskilt artikel 16.1(e) enligt vilken medlemsstaterna och kommissionen skall uppmuntra att uppförandekoder utarbetas för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten (EGT L 178, 17.7.2000).
- e) Kommissionens meddelande (KOM(2000) 890) av den 26.1.2001 och yttrande av den 12.9.2001 (EGT C 311, 17.11.2001) om ett säkrare informationssamhälle - ökad säkerhet i informationsinfrastrukturen och bekämpning av datorrelaterad brottslighet, som räknar upp en rad rättsliga och icke-rättsliga åtgärder mot brott mot privatlivets helgd, innehållsrelaterade brott, ekonomisk brottslighet och o tillbörligt tillträde liksom brott avseende immateriell egendom (KOM(2000) 890 slutlig, föredragande Gérard Dantin), Förslag till rådets rambeslut om angrepp mot informationssystem (KOM(2002) 173 slutlig av den 19.4.2002), EESK:s yttrande av den 28.11.2001 i EGT C 48, 21.2.2002 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén - Nät- och informationssäkerhet: förslag till en europeisk strategi" (föredragande Daniel Retureau).
- f) Kommissionens utvärderingsrapport till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets rekommendation av den 24 september 1998 om skydd för minderåriga och mänsklig värdighet, vars slutsatser visar uppmuntrande resultat vad gäller tillämpningen av rekommendationen, men där det också understryks att användarna, inklusive konsumenterna, borde ha deltagit i större utsträckning och att två år kan vara en relativt kort period för full tillämpning av rekommendationen (KOM(2001) 106 slutlig av den 27.2.2001). Detta upprepas i rådets slutsatser av den 23 juli 2001 om kommissionens utvärderingsrapport (EGT 213, 31.7.2001).
- g) Fjärde rapporten om tillämpningen av direktiv 89/552/EEG "Television utan gränser", antaget den 6 januari 2003. Bilagan till rapporten innehåller arbetsprogrammet för översynen av direktivet. Arbetsprogrammet föreskriver ett offentligt samråd, där bland annat skyddet av minderåriga och rätten till genmäle är ett tema (KOM(2002) 778 slutlig av den 6.1.2003). Det offentliga samrådet baserades på diskussionsinlägg som publicerats på kommissionens webbplats (http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/review-twf2003/consult_en.htm).
- h) Andra utvärderingsrapporten om rådets rekommendation från september 1998, se ovan, antagen den 12 december 2003, där de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit samt åtgärder på EU-nivå kritiskt granskas.
- i) Kommissionens meddelande "Framtiden för europeisk lagstiftning på det audiovisuella området", fastställer prioriteringar för EU:s regleringspolitik inom denna sektor på medellång sikt i en utvidgad union. Som ett resultat av det offentliga samrådet i fråga om översynen av direktivet om television utan gränser föreslår kommissionen en uppdatering av rekommendationen om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten med en inriktning på själv- och samreglerande modeller. Särskild vikt kommer att fästas vid Internet, så att man kan bidra till ett faktiskt iakttagande av principer om skydd av minderåriga och allmän ordning. Kommissionen föreslår också att rätten till genmäle ska tillämpas på alla medier. Man kommer till att börja med att införliva rätten till genmäle i rekommendationen om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten (KOM(2003) 784 slutlig av den 15.12.2003).
- j) Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättandet av ett flerårigt gemenskapsprogram för att främja en säkrare användning av Internet och ny online-teknik med tyngdpunkt på slutanvändarna, framför allt föräldrar, lärare och barn (KOM(2004) 91 slutlig av den 12.03.2004).

2.5 Även EESK har tagit flera initiativ inom samma område. Av dessa kan särskilt framhållas:

- a) Yttrandet om "Ett program för skydd av barn på Internet" ⁽¹⁰⁾,
- b) Yttrandet om kommissionens meddelande "Principer och riktlinjer för gemenskapens audiovisuella politik i den digitala eran" ⁽¹¹⁾,
- c) Yttrandena om förslagen till beslut 276/1999/EG och 1151/2003/EG (KOM(1998) 518 slutlig och KOM(2002) 152 slutlig) ⁽¹²⁾,
- d) Yttrandet om förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om att främja en säkrare användning av Internet (KOM(2004) 91 slutlig av den 12.3.2004) ⁽¹³⁾.

Vi hänvisar till synpunkterna och rekommendationerna i dessa yttranden.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK välkomnar kommissionens initiativ att fördjupa och vidareutveckla Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 24 september 1998 i ljuset av resultatet av den andra utvärderingsrapporten om tillämpningen av rekommendationen i viktiga aspekter såsom skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten, bekämpningen av all slags diskriminering och rätten till genmäle i alla medier, inklusive Internet.

3.2 EESK är medveten om att EG-fördraget i nuläget inte ger Europeiska unionen befogenheter att införa harmoniserad lagstiftning på det audiovisuella området, men beklagar detta faktum och rekommenderar att denna situation skall diskuteras vid nästa översyn av fördragen.

3.3 I och med direktivet om television utan gränser måste alla medier i EU ta hänsyn till skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten, hedern och privatlivet. EESK finner det ologiskt att åtgärder på detta område inte i första hand tar fasta på de personliga rättigheterna i sig utan på "utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster". Skyddet av denna kärna av medborgerliga grundrättigheter får inte vara enbart ett instrument för att genomföra målet att utveckla den audiovisuella marknaden.

3.4 EESK erkänner att med tanke på de ovan nämnda begränsningarna i fråga om lagstiftning är rekommendationen, i huvudsak såsom den formulerats av kommissionen, bästa sättet att gå djupare in i frågan. EESK erkänner den rättsliga grund som kommissionen föreslår för rekommendationen (artikel 157 i EG-fördraget), vilken även användes som rättslig grund i rådets rekommendation av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten ⁽¹⁴⁾. Denna kompletteras av föreliggande förslag till rekommendation och av rådets beslut av den 20 december 2000 om genomförande av ett program för att stimulera utveckling, distribution och marknadsföring av europeiska audiovisuella verk (Media Plus – Utveckling, distribution och marknadsföring) (2001–2005) ⁽¹⁵⁾.

3.5 EESK bekräftar uppfattningen i yttrandet ⁽¹⁶⁾ om "Förslag till rådets rekommendation om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna" (98/C 214/07), att den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster endast kan utveckla hela sin potential i ett förtroendefullt klimat. Ett sådant klimat kan bara skapas om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten kan garanteras.

⁽¹⁰⁾ Yttrande i EGT C 48, 28.2.2002 (föredragande: Ann Davison).

⁽¹¹⁾ Yttrande i EGT C 14, 16.1.2001 (föredragande: Peter Morgan och Clare Carroll).

⁽¹²⁾ EGT C 214, 10.7.1998 (föredragande: Dédée Drijfhout-Zweijtzer) och yttrande i EUT C 73/2003, 26.3.2003 (föredragande: Ann Davison).

⁽¹³⁾ Yttrande antaget av plenarsessionen den 16.12.2004 (EUT C 157, 28.6.2005) (föredragande: Daniel Retureau och Ann Davison).

⁽¹⁴⁾ EGT L 270, 7.10.1998, s. 48.

⁽¹⁵⁾ EGT L 13, 17.1.2001, s. 35. Se också förslaget till beslut om stödprogram för den europeiska audiovisuella sektorn (Media 2007) KOM(2004) 470 slutlig av den 14.7.2004 och EESK:s yttrande härom under utarbetning av fördraganden till detta yttrande.

⁽¹⁶⁾ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets rekommendation om skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna" (98/C 214/07), EGT C 214, 10.7.1998, s. 25.

3.6 EESK bekräftar även synpunkterna att det bara är genom en harmoniserad och integrerad reglering på internationell nivå av audiovisuella tjänster som det kommer att vara möjligt att genomföra ett effektivt skydd, särskilt genom klassificeringssystem och mjukvara för filtrering och klargörande om ansvar för olagligt och skadligt innehåll. Därför efterlyser EESK på nytt ett ökat samarbete och mer samordning mellan europeiska och internationella organisationer och föreslår återigen att det skapas en internationellt ram för uppförandekoder, riktlinjer och åtgärder på gräsrotsnivå för ett lämpligt skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten.

3.7 EESK vill uppmärksamma att definitionen på mänsklig värdighet i unionens stadga för grundläggande rättigheter integrerats i förslaget till EU:s konstitution (artikel 1-2) och att det är nödvändigt att begreppet i det föreliggande förslaget till rekommendation överensstämmer med det i stadgan.

3.8 EESK anser att för att få till stånd ett effektivt skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten krävs, med tanke på den tekniska utvecklingen inom industrin för audiovisuella tjänster och informations-tjänster, ett främjande av mediekunskap "för att ge konsumenterna möjlighet att använda medier i enlighet med gängse värderingar i samhället och utveckla sitt omdöme i detta hänseende" ⁽¹⁷⁾.

3.9 EESK anser att det särskilt i fråga om Internet är viktigt med samordning av politik och åtgärder för att främja kunskap och säkerhet i användandet av Internet för minderåriga och instämmer därför i slutsatserna från Europeiskt forum om olagligt och skadligt innehåll på Internet som Europarådet organiserade den 28 november 2001 ⁽¹⁸⁾.

3.10 EESK stöder självreglering, när detta är ändamålsenligt, men betonar att samreglering kan vara effektivt särskilt när det gäller tillämpning av regler för skydd av minderåriga, vilket framgår av kommissionens meddelande om "Framtiden för europeisk lagstiftning på det audiovisuella området" av den 15 december 2003 ⁽¹⁹⁾.

3.11 Initiativ som främjar mediekunskap är viktiga. EESK ser positivt på gemensamt fastställda kriterier inom EU för att beskriva och identifiera audiovisuellt innehåll. Med tanke på kulturella särdrag bör dock innehållet bedömas på nationell och regional nivå.

3.12 EESK stöder i stort innovationerna och den mycket positiva utvecklingslinjen i kommissionens nya rekommendation, som innebär betydande framsteg i förhållande till den tidigare rekommendationen, bland annat:

- a) hänvisningen i punkt I (2) första stycket till mediekunskap och medieutbildningsprogram,
- b) den positiva uppmaningen att bekämpa all form av diskriminering, utöver den mer passiva lydelsen "undvika diskriminering" i punkt I (3),
- c) rekommendationen om harmonisering nerifrån genom samarbete mellan självreglerings- och samregleringsorgan i medlemsstaterna och genom utbyte av bästa praxis när det gäller till exempel system för beskrivande symboler för att hjälpa tittarna att bedöma programmets innehåll (punkt II (1)),
- d) och i synnerhet rekommendationen om rätten till genmäle i alla medier, inklusive Internet. Samma rätt förutsätts tillämpas även när det gäller innehållet i EU-institutionernas publikationer och program.

3.13 EESK anser emellertid att det hade varit möjligt att gå ännu längre i rekommendationen, se följande kommentarer.

⁽¹⁷⁾ Stycke 14 i Europaparlamentets resolution om kommissionens och Europaparlamentets utvärderingsrapport om tillämpningen av rådets rekommendation av den 24 september 1998 om skydd av minderåriga och mänsklig värdighet, KOM(2001) 106 slutlig.

⁽¹⁸⁾ European Forum on Harmful and Illegal Cyber Content: Self-Regulation, User Protection and Media Competence. Strasbourg, 28 november 2001 (Mänskliga rättigheter-byggnaden).

⁽¹⁹⁾ Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om "Framtiden för europeisk lagstiftning på det audiovisuella området" KOM(2003) 784 slutlig av den 15 december 2003. Se även det reviderade utkastet till informationsrapport om "Dagsläget beträffande samreglering och självreglering på inre marknaden" (INT/204 den 16.11.2004, föredragande Bruno Vever).

4. Särskilda kommentarer

4.1 Skyddet av minderåriga

4.1.1 Minderåriga är inte de enda som behöver skyddas mot skadligt och farligt innehåll – främst våld, pornografi och pedofili. Rekommendationen skulle även kunna omfatta andra sårbara grupper som till exempel äldre och psykiskt funktionshindrade.

4.1.2 Det är önskvärt att de olika aspekter av skyddet av minderåriga som EESK nyligen tagit upp i yttrandet om förslaget till beslut om inrättandet av ett flerårigt gemenskapsprogram för att främja en säkrare användning av Internet⁽²⁰⁾ betraktas som rekommendationer för medlemsstaterna och förs in i föreliggande förslag till rekommendation, framför allt följande punkter:

- a) bättre utbildning och information om metoder för att garantera en säkrare användning av Internet,
- b) fastställa ansvar och skyldighet för leverantörer av Internettjänster och webbplatser att följa beslut från behörig myndighet att upphöra med utsändning av program med olagligt eller skadligt innehåll,
- c) stimulera och stödja utveckling av direktlinjer (hotlines), teknik för filtrering, klassificering av innehåll, åtgärder för bekämpning av skräppost och spam.
- d) fastställa ansvar och skyldighet för producenter av programvara som ger tillgång till Internet och av serveroperativsystem att se till att program som säljs skall ha viruskydd och att tillhandahålla lätthanterliga och lättillgängliga antivirusprogram,
- e) införa system för identifiering och information om skadligt innehåll och dra tillbaka allt rasistiskt eller främlingsfientligt innehåll och sådant innehåll som förhållsvis brott, våld eller hat.

4.1.3 Att särskild tonvikt här har lagts på Internet betyder dock inte att mindre uppmärksamhet skall riktas mot traditionella media. Särskilda åtgärder bör vidtas, via självreglering eller annan form av reglering, mot radio- och TV-utsändningar som innehåller grova kränkningar av utsatta grupper, framför allt minderåriga.

4.2 Skyddet av den mänskliga värdigheten

4.2.1 Skyddet av den mänskliga värdigheten i medier kan inte begränsas till förbud av all slags diskriminering. Behöriga nationella myndigheter måste också diskutera program med innehåll som kränker privatlivet och personers grundläggande rättigheter, åtminstone där samhällsintresset motiverar detta.

4.2.2 Medlemsstaterna rekommenderas att på detta område

- a) uppmuntra medierna att anta detaljerade och konkreta etiska regler för att säkerställa respekten för privatlivet,
- b) uppmuntra medierna att inrätta självreglerande instanser dit personer som upplever att privatlivet eller den mänskliga värdigheten kränkts kan vända sig med klagomål,

⁽²⁰⁾ Se fotnot 13.

- c) inrätta oberoende organ, bland annat juridiska, som kan granska dessa klagomål om de självreglerande instanserna visar sig ineffektiva,
- d) införa rätt till kompensation för materiella och icke-materiella skador vilket skulle kunna tjäna som upprättelse för drabbade personer och samtidigt avskräcka från allvarliga och systematiska attacker på personers privatliv och värdighet,
- e) övervaka program med innehåll som kan utgöra kränkning av privatlivet, den mänskliga värdigheten och grundläggande rättigheter.

4.3 Rätten till genmäle

4.3.1 Förutom rätten till genmäle bör det också finnas en "rätt till upprättelse", med samma tillämpning och villkor, för att kunna reagera mot felaktigt eller oriktigt innehåll, som strider mot ens rättigheter.

4.3.2 Det bör klart anges att rätten till genmäle inte bara skall kunna garanteras genom lagstiftning utan också genom samreglering och självreglering.

4.3.3 Bilagan bör även innehålla bestämmelser om:

- a) fastställande i detalj när en publicering av rätten till genmäle eller korrigering kan avvisas (i överensstämmelse med Europarådets resolution 74/26) och fastställande av en kort tidsrymd inom vilken ett sådant avvisande måste göras,
- b) principen att genmålet måste tillkännages lika tydligt som i den publikation eller typ av program där informationen först publicerades,
- c) principen att rätten till genmäle och rättelse skall vara kostnadsfri.

4.3.4 Efter "oberoende av nationalitet" i första stycket i bilagan bör det göras ett tillägg: "eller bostadsort".

5. Slutliga kommentarer

5.1 EESK upprepar sitt stöd till föreliggande förslag till rekommendation, med de reservationer som anges i avsnittet "särskilda kommentarer". Med tanke på att innovation och den tekniska utvecklingen kommer att medföra nya kvantitativa och kvalitativa utmaningar föreslår EESK att en utvärdering skall göras efter fyra år av rekommendationens inverkan på medlemsstaterna, berörda branscher och parter.

5.2 Med tanke på den utvärdering som nämns i punkten ovan föreslår EESK att en observationsgrupp inrättas med uppgift att systematiskt analysera medlemsstaternas och berörda branschers och parter åtgärder för att verkställa rekommendationen.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala
kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Sysselsättningspolitik: EESK:s roll efter utvidgningen och inom ramen för Lissabonprocessen

(2005/C 221/18)

Den 1 juli 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om Sysselsättningspolitik: EESK:s roll efter utvidgningen och inom ramen för Lissabonprocessen.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 januari 2005. Föredragande var **Wolfgang Greif**.

Vid den 414:e plenarsessionen den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 9 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 138 röster för, 1 röst emot och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1 I mars 2000 lanserade Europeiska rådet i Lissabon ett ambitiöst reformprogram med djärva tillväxt- och sysselsättningsmål. Ökad konkurrenskraft i en kunskapsbaserad ekonomi och hållbar, sysselsättningshöjande ekonomisk tillväxt skulle förenas med förbättrad arbets kvalitet och förstärkt social sammanhållning. Genom att det fanns ett brett samförstånd närdes förhoppningarna om att uppfyllandet av dessa mål skulle föra projektet med en utvidgad union närmare Europas medborgare.

1.2 Mot bakgrund av dagens ekonomiska läge finns det risk att de mål som ställts upp för 2010, särskilt sysselsättningsmålen, inte kommer att uppnås, och detta kan leda till att hela processen förlorar i trovärdighet. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att detta trovärdighetsproblem bara kan desamreras om allmänheten kan lita på att alla politiskt ansvariga gör en verklig satsning på en konsekvent omsättning av Lissabonstrategin med dess samstämmiga och jämställda mål (förbättrad konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen, förstärkt social sammanhållning och hållbar ekonomisk utveckling).

1.3 EESK menar att "Lissabon" inte behöver någon ny dagordning utan en politik som också kommer att uppfylla de självpåtagna målen genom att adekvata åtgärder sätts in framför allt i medlemsstaterna. Med detta initiativyttrande, som kompletterar yttrandet "Förbättra genomförandet av Lissabonstrategin" (¹), vill vi ta upp centrala sysselsättningspolitiska utmaningar och lägga fram rekommendationer om det fortsatta genomförandet av processen fram till 2010.

2. Halvtidsöversynen av Lissabon: Europa är långtifrån på väg mot ökad och förbättrad sysselsättning

2.1 I Lissabonstrategin betraktas förstärkt konkurrenskraft och hållbar ekonomisk tillväxt som väsentliga instrument för att fler och bättre arbetstillfällen skall kunna skapas i Europa, för att de sociala trygghetsystemen skall få stabilare grundvalar och därmed kunna erbjuda skydd mot fattigdom och marginalisering. Detta politiska helhetsgrepp är, anser kommittén, ett av Lissabonstrategins betydande framsteg.

2.2 På sysselsättningspolitikens område bör det gå ut nya impulser för den europeiska sysselsättningsstrategin när det gäller att förstärka den aktiva sysselsättningspolitikens bidrag till fattigdomsbekämpningen, främja företagandet som central drivkraft för tillväxt och sysselsättning samt höja förvärvsfrekvensen via kvantitativa mål över hela EU.

— Fram till år 2010 bör exempelvis den totala sysselsättningskvoten i EU-genomsnitt höjas från 61 % till 70 % och kvinnornas från 51 % till 60 %. Ett år senare, i Stockholm, stakade man dessutom ut etappmål (en sammanlagd sysselsättningskvot på 67 % och en kvot för kvinnor på 57 % fram till år 2005). Det fastställdes också ett nytt mål för höjning av sysselsättningskvoten för åldersgruppen 55–64 år: Den bör ligga på 50 % år 2010.

(¹) EESK:s yttrande om att "Förbättra genomförandet av Lissabonstrategin" (föredragande: Bruno Vever, medföredragande Ernst Erik Ehnmark och John Simpson) (EUT C 120, 20.5.2005).

- De enskilda medlemsstaterna uppmanades att ställa upp nationella mål på denna ambitionsnivå med utgångspunkt i vars och ens utgångsläge. De länder som år 2000 redan hade en sysselsättningskvot på över 70 % (t.ex. Sverige, Nederländerna, Danmark och Storbritannien) eller något under (Österrike, Portugal och Finland) borde således svara för ett motsvarande bidrag till Lissabonmålen.

2.3 Lissabon lanserade emellertid inte bara perspektivet "ökad sysselsättning". Man skall också uppnå produktivitet och konkurrenskraft, framför allt genom att främja innovationer och högre arbetskvalitet. Investeringar i de mänskliga resurserna, forskning, teknik och innovationer gavs samma prioritet som arbetsmarknads- och strukturpolitiska riktlinjer. Här fastställdes ytterligare kvantitativa mål, bl.a. ökade investeringar per capita i det mänskliga kapitalet genom främjande av livslångt lärande (12,5 % av alla vuxna i arbetsför ålder skall delta i fortbildningsåtgärder, antalet 18–24-åringar utan kvalificerande utbildning skall halveras); FoU-kvoten skall höjas till 3 % av BNP (två tredjedelar av investeringarna skall göras av den privata sektorn); och barnomsorgen skall byggas ut (platser skall erbjudas för 33 % av 0–3-åringarna och 90 % av förskolebarnen).

2.4 Trots vissa inledande framgångar befinner sig Europa ännu i början av 2005 långt från de egna uppsatta målen. Den europeiska ekonomin upplever det tredje året i rad med mycket låg tillväxt, klart under potentialen. Den ekonomiska aktiviteten är totalt sett långsam och mycket sårbar med hänsyn till höga oljepriser och en massiv global brist på jämvikt. Som bokslut i halvtid måste man sakligt konstatera att det är relativt säkert att Lissabons sysselsättningsmål inte kommer att uppnås till 2010.

2.5 De tre diagrammen 1–3 (se nedan; det givna maximivärdet motsvarar respektive Lissabonmål) visar hur osannolikt det är att Lissabonmålen skall kunna uppnås fram till år 2010.

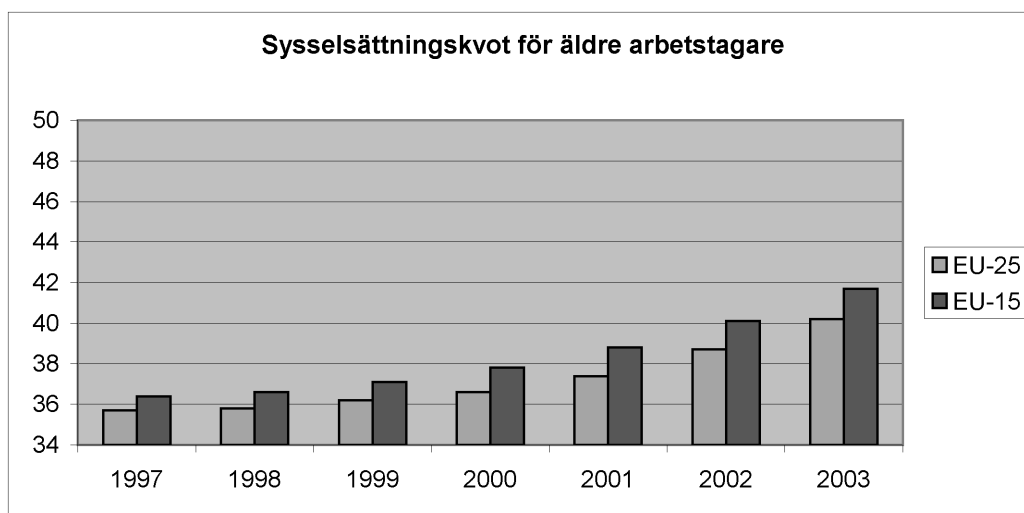
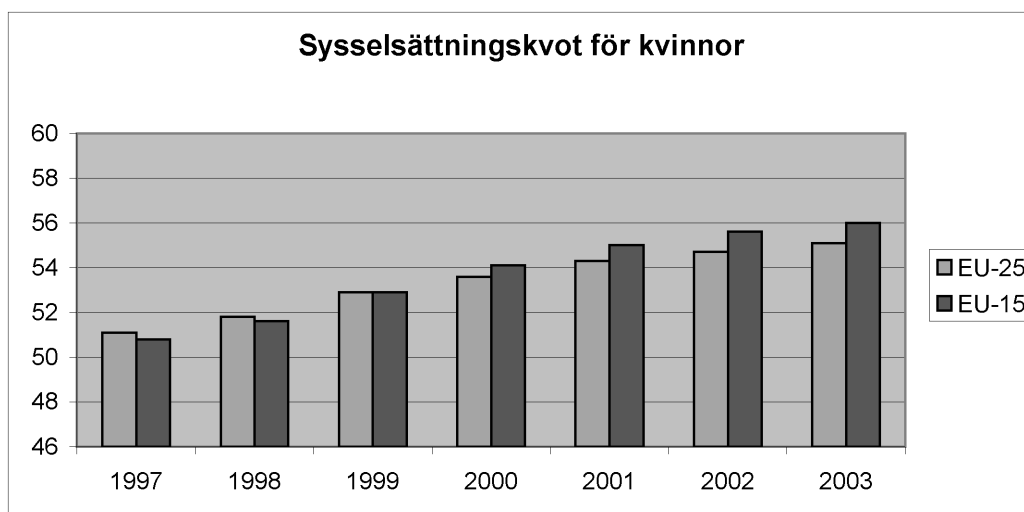
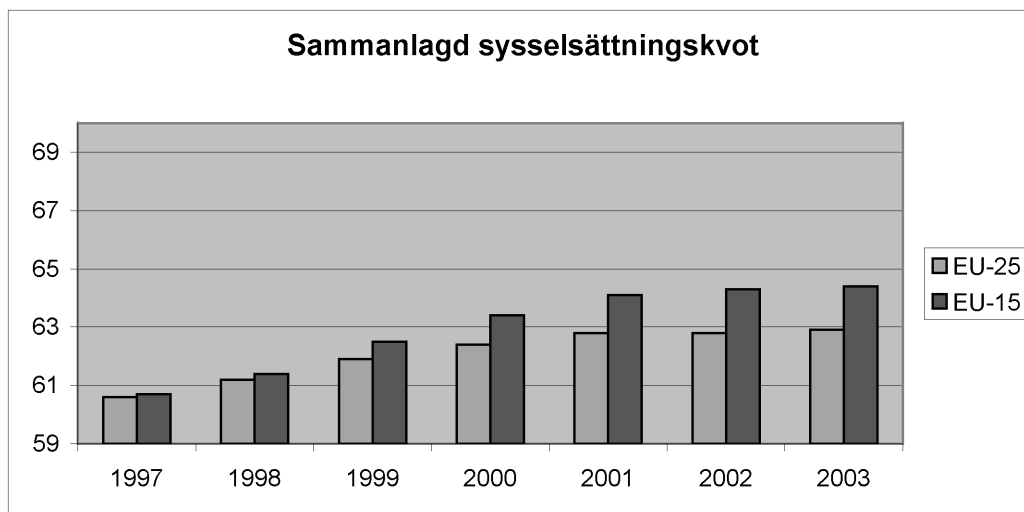
- Både den sammanlagda sysselsättningskvoten och kvoten för kvinnor steg hastigt i slutet av 1990-talet, då den europeiska ekonomin hade relativt snabb tillväxt. Konjunkturförsvagningen, som orsakades av att den makroekonomiska politiken inte lyckades absorbera de externa chockerna i tillräcklig utsträckning, ledde till att den sammanlagda sysselsättningskvoten praktiskt taget stannade i utvecklingen 2001. Kvinnornas sysselsättningskvot fortsatte att stiga med en halv procent per år. Om den ekonomiska tillväxten ökar snabbt skulle detta mål gå att uppnå till år 2010, åtminstone för EU-15-länderna.

- Avståndet till sysselsättningsmålet för äldre arbetstagare – över 8 % för EU-15 och nästan 10 % för EU-25 – är den klyfta som är störst och svårast att åtgärda. (²) De stigande tillväxttalen, trots konjunkturavmattningen, tyder emellertid på att åtgärderna för att motverka förtidspensioneringar och främja ett aktivt åldrande inom ramen för Lissabonstrategin har haft en viss effekt. Genomsnittsåldern för att lämna förvärvslivet steg exempelvis från 60,4 år 2001 till 60,8 år 2002. (³) Beträffande de båda övriga huvudindikatorerna för sysselsättningen är det en ödets ironi att man kunde notera en tillväxt inom målintervallerna innan Lissabonstrategin offentliggjordes, men inte därefter. Det visar klart och tydligt hur viktiga de cykliska och makroekonomiska faktorerna är. De har emellertid försumrats till förmån för koncentrationen på "strukturella" åtgärder. Båda sakerna har dock sin betydelse.

(²) Se EESK-yttrandet av den 16 december 2004 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Att öka äldre arbetstagares sysselsättning och senarelägga utträdet från arbetsmarknaden" (föredragande: Gérard Dantin) (EUT C 157, 28.6.2005).

(³) Se kommissionens meddelande "Att öka äldre arbetstagares sysselsättning och senarelägga utträdet från arbetsmarknaden", KOM(2004) 146 slutlig.

Diagram 1–3: Utvecklingen av sysselsättningsmålen från Lissabon: (*)



(*) Eurostats uppgifter föreligger för närvarande bara för 2003. Med hänsyn till att sysselsättningsstillväxten är mycket långsam kommer siffrorna för 2004 att i bästa fall bli obetydligt högre än 2003.

2.6 För att uppnå det mål som fastställdes i Lissabon, 70 %, måste det tillskapas ungefär 15 miljoner nya arbetstillfällen i EU-15 och 22 miljoner i EU-25. Det är mer än 3 miljoner per år, lika mycket som tillkom år 2000 i EU-15, och det var det bästa året i sysselsättningshänseende på över ett årtionde.

2.7 EU:s utvidgning tillför hela Europa en ny ekonomisk dynamik men präglar samtidigt utvecklingen av sysselsättningen. Som diagrammen visar ligger de nya medlemsstaternas sysselsättningsgrad klart under EU-15-ländernas. Så sent som i slutet av 1990-talet var det inte fallet, framför allt inte beträffande kvinnorna. Å andra sidan är den ekonomiska utvecklingen i de nya medlemsstaterna i dag klart mer dynamisk. Den årliga tillväxttakten ligger delvis gott och väl över 4 %. EU måste särskilt uppmärksamma de nya medlemsstaternas behov när dess sysselsättningsstrategi läggs upp, så att dessa länder också kan uppfylla sysselsättningsmålen för gemenskapen som helhet. I perspektivet av en aviserad anslutning till eurozonen får konvergenskriterierna således inte förhindra ekonomi- och sysselsättningstillväxten, utan måste främja den. EESK har redan behandlat denna fråga grundligt inom ramen för de gemensamma rådgivande kommittéerna med företrädare för anslutningsländernas organiserade civila samhälle.

3. Sysselsättningspolitik måste vara något mer än strukturreformer på arbetsmarknaderna

3.1 Det råder ingen tvekan om att det svaga sysselsättningsläge som skisserats här i hög grad beror på den ekonomiska utvecklingen. I Lissabon byggde man på antagandet om en årlig BNP-tillväxt i reala termer på i genomsnitt 3 %. I stället för den väntade uppgången har den ekonomiska situationen emellertid försämrats snabbt sedan år 2000. Tillväxttakten under de påföljande åren blev mycket låg: 1,7 % år 2001, 1 % år 2002 och bara 0,8 % år 2003.

3.2 Mot denna bakgrund är det givet att de sysselsättningspolitiska målen bara kan uppnås om man lyckas inleda en hållbar konjunkturuppgång. För att öka tillväxtpotentialen och uppnå full sysselsättning måste man skapa ramvillkor som gynnar inte bara den externa efterfrågan utan också den interna. I detta sammanhang har kommittén på senare tid upprepade gånger hävdat att det krävs en sund makroekonomisk inramning på europeisk nivå. I detta begrepp innefattas framför allt en makroekonomisk politik som ger medlemsstaterna spelrum att agera konjunkturpolitiskt inom den ekonomiska politiken och budgetpolitiken under perioder av ekonomisk stagnation och som skapar motsvarande spelrum under perioder av tillväxt.

— Här välkomnar kommittén kommissionens reformförslag om stabilitets- och tillväxtpakten, som är ett steg i rätt riktning, framför allt med avseende på att bedömningen av budgetunderskott skall vara avhängig av ramvillkor som är specifika för varje land (t.ex. konjunktur, skuldsättning, inflation). Att medlemsstaterna och de nationella parlamenten också skall engageras i högre grad i genomförandet av budgetkonsolideringen ligger i linje med att en reformerad pakt skall vara mer tillväxtorienterad. Dessutom måste man i högre grad väga in kvalitetsaspekten på statsutgifterna, bland annat genom att strategiska investeringar i tillväxt och sysselsättning uttryckligen undantas vid beräkningen av underskotten⁽⁵⁾. Det är rådet som på kommissionens förslag skall avgöra vad som är strategiska investeringar av europeiskt intresse.

— Detta bör understödjas av en pragmatiskt inriktad penningpolitik som tar hänsyn till den totala ekonomiska situationen och därmed också sysselsättningseffekten. I detta sammanhang har EESK många gånger hävdat att man på allvar måste reflektera över vilka åtgärder som skall vidtas för att ECB skall ha ett stabilitetsmål "i vidare bemärkelse" som inriktas på stabilt penningvärde men också tillväxtstabilitet, full sysselsättning och systemet för social sammanhållning. Detta förutsätter en kontinuerlig dialog med gemenskapens institutioner och arbetsmarknadens parter och skulle även stärka investerarnas och konsumenternas förtroende.

⁽⁵⁾ Se bl.a. EESK:s initiativyttrande av den 26 februari 2004 om "Budgetpolitik och typ av investering" (föredragande: Susanna Florio) (EUT C 322, 25.2.2004 – ECO/105).

3.3 Efter det att EU-15 år 2000 fortfarande uppnådde en tillväxt på 3 % kan man nu konstatera att i första hand makroekonomiska och i mindre utsträckning strukturpolitiska orsaker visar sig ligga bakom de senaste tre årens svagare tillväxt. Därför har kommittén vid upprepade tillfällen och med eftertryck hävdad att grunddragen i den europeiska ekonomiska politiken bör väga in detta sakförhållande när rekommendationerna görs.⁽⁶⁾ Man måste blåsa nytt liv i efterfrågekomponenterna konsumtion och (privata och offentliga) investeringar för att komma till rätta med den svaga köpkraften i Europa. Med sin positiva handelsbalans och stigande export har Europa en solid konkurrenskraft. Det som däremot stagnerar är den interna efterfrågan. Strukture reformer kan bara lyckas under gynnsammare makroekonomiska förutsättningar. Lönerna får inte bara betraktas som kostnadsfaktor på utbudssidan. De bestämmer också i väsentlig utsträckning efterfrågesidan och därmed marknadsutsikterna för företagen, särskilt de mindre och medelstora som är lokalt bundna. Exemplet Tyskland visar att utpräglad restriktivitet med lönerna visserligen kan förstärka utbudssidan men samtidigt förhindrar en konjunkturuppgång genom att efterfrågan försvagas. Även om det finns många faktorer som påverkar löneförhandlingar måste man slå fast att en koppling av reallönetillväxten till den samhällsekonomiska produktivitetstillväxten i respektive land dels skapar en tillräcklig efterfrågeutveckling, dels säkerställer Europeiska centralbankens stabilitetsinriktning. Denna ekonomisk-politiska uppläggning kan leda till att Europa får en hållbar och stabilitetsinriktad ekonomisk tillväxt.

3.4 I de europeiska politiska rekommendationerna på senare år har det varit en dominerande ståndpunkt att strukturella faktorer (t.ex. arbetsmarknadsparternas lönepolitik, strikt arbetsmarknadsreglering, för kort arbetstid, arbetstagarnas otillräckliga rörlighet och bristande flexibilitet) varit den europeiska arbetsmarknadens problem. I de flesta medlemsstater har man i praktiken också på senare år lagt tyngdpunkten i sysselsättningspolitiken just på detta. Främjande av anställbarheten, eliminering av kvalifikationsbrister och integrering av marginaliserade grupper på arbetsmarknaden har i jämförelse med detta uppenbart hamnat i bakgrunden.

3.5 I detta sammanhang har EESK redan hävdad upprepade gånger att reduktion av den sociala servicen och arbetstagarnas inkomster och otillräckliga investeringar i det mänskliga kapitalet leder till en försvagning av den interna efterfrågan. Detta förvärrar i sin tur de ekonomiska problemen och försvagar utvecklingen av arbetsproduktiviteten. Denna ensidiga utbudsorientering strider för övrigt emot helhetsmålen från Lissabon, särskilt i fråga om höjd produktivitet och kvalitet i sysselsättningen. I alla händelser kommer en arbetsmarknadspolitik som i otillräcklig utsträckning inriktas på kompetensutveckling och tvingar arbetslösa att ta lågkvalificerade arbeten att få negativ effekt på arbetsproduktiviteten. EESK menar att en adekvat strategi bara kan vara parallell ökning av sysselsättning och arbetsproduktivitet – vilket också kommissionen krävt på senare tid. Givetvis kommer det också att tillkomma lågkvalificerade arbeten. Här gäller det att säkerställa att arbetsrättslig och social lagstiftning respekteras.

3.6 Den europeiska sysselsättningsdebatten centreras i dag kring att sysselsättningskvoten måste höjas. Det strategiska målet från Lissabon består i främjande av sysselsättningen, som bästa sättet att förebygga fattigdom och marginalisering. Det ställer krav på en strategi för att förbättra arbetets kvalitet och inte för att skapa arbetstillfällen till varje pris. I denna bemärkelse måste Europas väg mot full sysselsättning vara kopplad till rimliga löner, social trygghet och hög arbetsrättslig standard. EESK framhåller därför att man bör fästa större vikt vid arbetets kvalitet i det fortsatta genomförandet av Lissabonstrategin, i synnerhet när det gäller att följa upp strukture reformerna.

3.7 Därmed är det inte alls sagt att arbetsmarknadsreformer eller reformer på andra områden saknar relevans för skapandet av arbetstillfällen. Kommittén är emellertid övertygad om att man för att uppnå målet att tillskapa fler och bättre arbeten nu framför allt måste sätta fart på ekonomin och främja en förnuftig uppläggning av strukture reformerna. Det är enda sättet att göra reformerna mer verksamma och accepterade. Den makroekonomiska politiken och strukture reformerna måste komplettera varandra utan att ömsesidigt ersätta varandra.

⁽⁶⁾ Se bl.a. EESK:s yttrande av den 11 december 2003 om "Allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken 2003–2005" (föredragande: Thomas Delapina) (EUT C 80, 30.3.2004).

4. Nya linjer inom sysselsättningspolitiken: Företagens innovationskapacitet – Investeringar i arbetet – Kunskaper som nyckelresurs

4.1 De europeiska företagens innovationskapacitet är avgörande för den ekonomiska dynamiken. Utan nya och förbättrade produkter och tjänster och utan ökad produktivitet kommer Europa att hamna i ett besvärligt ekonomiskt och sysselsättningspolitiskt läge. Framsteg i fråga om produktivitet innebär också förändringar i arbetslivet, inte alltid eller omedelbart med positivt saldo. Att avstå från sociala och ekonomiska innovationer leder emellertid med säkerhet till en nedåtgående spiral. Konsekvenserna av denna omvandling för arbetsmarknaden måste åtföljas och mildras av sociala insatser.

4.2 Ekonomisk tillväxt och gynnsamt investeringsklimat är centrala förutsättningar för att nya arbetstillfällen skall skapas och den befintliga sysselsättningen bibehållas. På Europas inre marknad är det i betydande utsträckning nya företag och mindre företag som svarar för detta.⁽⁷⁾ Små- och mikroföretagen är också i hög grad rotade i den lokala ekonomin och gynnas följaktligen speciellt av en stabil och växande inhemsk efterfrågan. EESK har därför många gånger hävdat att man i samband med sysselsättningsfrågor särskilt måste uppmärksamma utvecklingen av företagandena, en politik för företagsutveckling och stimulans till grundande av företag som skapar ny sysselsättning genom innovation.⁽⁸⁾ Ofta är det just de mindre företagen som av ren nödvändighet är särskilt innovativa för att klara sig på marknaden. Här bör inriktningen också vara att främja mikroföretagen. Därför bör man göra det möjligt för företagen att utveckla hela potentialen för innovationer, i synnerhet genom bättre finansieringsvillkor, förvaltningstekniska förenklningar för företagsledningarna samt förstärkta åtgärder för att förbättra kvalifikationerna.

4.3 EESK har för övrigt många gånger påpekat att människorna – med sina kunskaper och sin kompetens – är den viktigaste resursen för innovationer och framsteg i kunskapssamhället.⁽⁹⁾ Europa måste hitta vägar att omsätta potentialen av kvalificerat folk, vetenskap, forskning och teknik till marknadsmässiga nya produkter och tjänster, och därmed till sysselsättning. Det förutsätter att alla befolkningsgrupper i hög grad deltar i utbildning, att yrkesutbildningen är av god kvalitet och att övergången från högre utbildning till arbetslivet förbättras. Samhällsklimatet måste utvecklas på ett sätt som gör att utbildning betraktas som en självklarhet och att högre bildning inte ses som ett privilegium. Aktuella OECD-studier har emellertid riktat uppmärksamheten på svagheter i många medlemsstaters utbildningssystem.⁽¹⁰⁾ Bristen på akademiker och fackmän avtecknar sig som en ekonomisk flaskhals och avspeglar en snedvriden tillgång till utbildning. Det är mer än hög tid att agera inom utbildningspolitiken. Var finns exempelvis investeringarna

— I att reducera antalet studieavhopp drastiskt, öka antalet högskoleexamina och skapa faktiska möjligheter till livslångt lärande;

— i att förbättra övergången från högre utbildningar och universitet till näringslivet, speciellt också på småföretagens område;

⁽⁷⁾ Se EESK:s yttrande av den 30 juni 2004 om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut 2000/819/EG om ett flerårigt program för företag och företagandena, särskilt för små och medelstora företag (2001–2005)" (föredragande: Dimitris Dimitriadis) (EUT C 302, 7.12.2004), yttrandet av den 31 mars 2004 om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Uppdatera och förenkla gemenskapens lagstiftning" (föredragande: Daniel Retureau) (EUT C 112, 30.4.2004) samt initiativyttrandet av den 18 juni 2003 om "Mikroföretagens och småföretagens roll i EU:s ekonomi och produktionsstruktur" (föredragande: Antonello Pezzini) (EUT C 220, 16.9.2004).

⁽⁸⁾ Se bl.a. EESK:s yttrande av den 24 september 2003 om "Grönbok: Entreprenörskap i Europa" (föredragande: Ben Butters) (EUT C 10, 14.4.2004).

⁽⁹⁾ Se t.ex. EESK:s förberedande yttrande av den 28 oktober 2004 om "Vidareutbildning och produktivitet" (föredragande: Christoforos Koryfidis) (CESE 1435/2004).

⁽¹⁰⁾ Se PISA 2003: OECD Program för internationell utvärdering av elevprestationer (PISA).

- i att – som central förebyggande åtgärd inom sysselsättningspolitiken – säkerställa en grund- och yrkesutbildning av hög kvalitet som ger ungdomarna ett om möjligt friktionsfritt inträde på arbetsmarknaden och chanser att bli kvar på längre sikt;
- i att exempelvis ge möjlighet till en veckas utbildningsledighet per år, så att så många arbetstagare som möjligt får tillgång till breddat deltagande i utbildning?

4.4 I detta sammanhang har EESK många gånger konstaterat hur viktigt det övergripande ansvaret är på grund- och vidareutbildningens område. Vi har också noterat att investeringar i kompetensutveckling inte bara är en angelägenhet för det offentliga utan också för företag och enskilda. Fördelarna med det livslånga lärandet kommer både arbetstagarna, företagen och hela samhället till godo.⁽¹⁾ Yrkesutbildningen och den livslånga utbildningen och fortbildningen får inte ses isolerat. De måste vara grundläggande element i de förvärvsaktivas karriärplanering. Oavsett åldersgrupp eller utbildning bör det finnas tillräckligt med motivation och möjligheter till att delta i fortbildningsåtgärder. Kompetensutvecklingen och innovationsviljan förutsätter följaktligen även på företagsnivå motsvarande investeringar i utbildning och fortbildning liksom en företagskultur som är gynnsam för innovationer.

4.5 I dag räcker det emellertid inte att den enskilda människan är kreativ och läraktig. Själva företaget måste också vara "läraktigt". Nytt kunnande måste inhämtas och omsättas i produkter och tjänster som kan hävda sig på marknaden. Innovationsförmåga är en avgörande konkurrensfaktor. För att säkerställa grundvalen för innovationer i framtiden måste vetenskap och forskning prioriteras. Det gäller att i hög grad utnyttja den potential som finns i både det offentliga och det privatekonomiska forskningssystemet och sprida den effektivt. Här är det mycket viktigt att främja innovationer och forskning, och höja FoU-utgifterna i linje med Lissabonmålet till 3 % av BNP – där den privata sidan skall svara för två tredjedelar.⁽²⁾ Det offentliga stödet till FoU bör förstärkas på europeisk och nationell nivå, framför allt avseende nyckelteknik som främjar tillväxten, för att bygga ut den vetenskapliga basen och höja hävstångseffekten på den privata sektorns FoU-investeringar. Samtidigt bör medlemsstaterna och kommissionen sträva efter att utnyttja det offentliga upphandlingsförfarandet till nya forsknings- och innovationsintensiva produkter och tjänster.

4.6 Nya sätt att utforma arbetet och hantering av innovation är emellertid också frågor som berör de små och medelstora företagen. Många av dem har utvecklat särskilda sätt att lösa detta och är globala aktörer, andra behöver tillgång till rådgivning för innovation som inte bara är inriktad på innovationshantering utan också på att skapa en arbetssituation som främja inlärning och som tar fasta på medarbetarnas speciella kunskapsbehov. Nätverk och riktig hantering av kunskap kan hjälpa små och medelstora företag att tillsammans utnyttja ny kunskapspotential.⁽³⁾ Denna kulturella brist måste åtgärdas för att sådana företag skall kunna dra mer nytta av grundforskningen. För att vara innovativa behöver små och medelstora företag dessutom en solid grundfinansiering och tillgång till riskkapital. Konkret innebär detta också att man måste undersöka vilka effekter som direktiv gällande EU:s inre marknad har för de små och medelstora företagen. Eventuellt måste sådana direktiv förbättras, t.ex. de som avser avregleringen av finansmarknaderna eller Basel II.

⁽¹⁾ Se EESK:s initiativyttrande av den 26 februari 2004 om "Åtgärder till stöd för sysselsättningen" (Föredragande: Renate Hornung-Draus, medföredragande: Wolfgang Greif) (EUT C 110, 30.4.2004)

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande av den 15 december 2004 om "Meddelande från kommissionen: Vetenskap och teknik, centrala faktorer för Europas framtida utveckling – Politiska riktlinjer för forskningsstöd i Europeiska unionen" (föredragande: Gerd Wolf) (EUT C 157, 28.6.2005).

⁽³⁾ En studie som utfördes gemensamt av universitetet i Cambridge och MIT (Massachusetts Institute of Technology i USA) visade att cirka 2/3 av de engelska små och medelstora företagen utnyttjar högskolornas expertis medan det endast är 1/3 i USA som gör detta. Å andra sidan anser endast 13 % av dessa företag i Storbritannien att täta nätverk för universitetsutbildning är viktiga medan 30 % gör det i USA (Financial Times, London, tisdag 30 november 2004)

4.7 En högproduktiv industriell kärna är och förblir även inom EU basen för en sund ekonomi. Industrin och tjänstesektorn är beroende av varandra. Ett område för innovation innebär också att målinriktad forskning och utveckling på kunskaps- och tjänstesamhällets behov. I samband med det måste särskild uppmärksamhet ges åt att utnyttja nya möjligheter till sysselsättning inte bara inom tillverkningsindustrins traditionella områden. Lissabonagendan kräver inte bara att högteknologi skall ges stöd utan också att tjänstesektorn skall uppmärksammas. För att detta skall kunna ske måste man värdera samhällsinriktade tjänster på ett nytt sätt, minska trycket på de offentliga budgetarna och inse värdet av effektiva offentliga förvaltningar för den ekonomiska utvecklingen. Nyckelord som utbildning, rörlighet, individualisering, krav på den demografiska utvecklingen, på vård och hälsa, möjligheten att förena familj och arbetsliv samt ändrade kommunikations- och fritidsvanor pekar på ökade och nya behov av sociala, personliga och även kommersiella tjänster. De befinner sig ofta bara i början av en professionell utveckling.⁽¹⁴⁾ På detta område har EESK redan flera gånger påtalat den viktiga roll som den sociala ekonomin och den tredje sektorn spelar för innovation och sysselsättning⁽¹⁵⁾.

4.8 Innovation beror i första hand på människorna, på att det finns spelrum för kreativitet, på kvalifikationer, kunskap, förmåga till lärande och arbetets organisation. Självständighet, självbestämmande och rättighet att delta har en central betydelse. Därför är det mycket viktigt att relationerna på arbetsplatsen och strukturerna för medbestämmande får en ny utformning. Stabila kontakter mellan arbetsmarknadens parter främjar innovation. Den som nu inriktar sig på att minska de anställdas representation och kontakterna mellan parterna och därmed arbetstagarnas grundläggande rättigheter i stället för att utvidga dem, den skapar nya bromsar för innovation. I detta sammanhang vill kommittén påpeka att det föreliggande förslaget till ramdirektiv för tjänster på inre marknaden inte får leda till en försämring av existerande sociala normer, lönenivåer och säkerhetsnormer.

5. Förändring kräver en långsiktigt effektiv välfärdsstat, aktiv och förebyggande arbetsmarknadspolitik samt en modernisering och förbättring av de sociala trygghetssystemen

5.1 Den som vill våga sig på innovation och förändring behöver förutom sin egen initiativförmåga också samhällets stöd. Beredskapen att ta risker går hand i hand med den sociala tryggheten. Många är hänvisade till tjänster från samhällets sida som gör det möjligt att påbörja och genomföra nya projekt. Organisationen av den sociala sammanhållningen som ett framträdande kännetecken för den europeiska sociala modellen hör ihop med innovation. Välfärdsstaten måste dock hela tiden anpassa sig till nya krav. Kommittén är övertygad om att sysselsättningsmålen från Lissabon endast kan uppnås om man fortsätter att stärka socialpolitiken och införa sociala minimiregler för harmonisering av arbets- och levnadsvillkor i Europa. Detta är särskilt viktigt efter utvidgningen eftersom skillnaden i välstånd ökar inom EU.

5.2 För att motverka risken för konkurrens om sociala normer måste EU:s gällande sociallagstiftning om arbetsförhållanden, hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, arbetstagarnas rättigheter, lika möjligheter för kvinnor och män och respekt för de personliga rättigheterna tillämpas bättre och vidareutvecklas. Detta gäller också frågor om arbetstiden.

⁽¹⁴⁾ Se högnivågruppens rapport från maj 2004 om socialpolitikens framtid i den utvidgade Europeiska unionen.

⁽¹⁵⁾ EESK:s yttrande av den 10 december 2003 om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Översyn efter halva tiden av den socialpolitiska agendan" (SOC/148 – föredragande: Luca Jahier – EUT C 80, 30.3.2004), EESK:s initiativytrande av den 12 september 2001 om "Sociala allmännyttiga tjänster utförda av privata företag utan vinstsyfte" (SOC/67 – Föredragande: Jean-Michel Bloch-Lainé – EGT C 311, 7.11.2001), EESK:s yttrande av den 2 mars 2000 (INT/29 – Föredragande: Jan Olsson – EGT C 155, 29.5.2001).

5.3 Kommittén har redan flera gånger – bl.a. i yttrandet om "Åtgärder till stöd för sysselsättningen" ⁽¹⁶⁾ – föreslagit nödvändiga och genomförbara innovationer på följande områden:

- En bredare bas för den sociala tryggheten – bygga barriärer mot fattigdomen.
- Anpassningsförmåga kräver en äkta balans mellan flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden. Nya former för arbetets organisation ställer krav på nya former av trygghet.
- Aktiva och förebyggande åtgärder i arbetsmarknadspolitiken skall främjas, främst för eftersatta grupper på arbetsmarknaden, och invandrarkvinnors integration skall förbättras.
- Ungdomar skall integreras på arbetsmarknaden och ungdomsarbetslösheten bekämpas.
- Kunskapsoffensiv – förbättrad förskoleutbildning – heldagsomsorg av hög kvalitet – fortbildningsmöjligheter för livslångt lärande förankrade i kollektivavtal.
- Investeringar i åldersanpassad utformning av arbetet – utnyttja de äldres kunskap och erfarenhet.
- Öka kvinnornas förvärvsfrekvens – göra det möjligt att förena arbete och familj.

5.4 I detta sammanhang har man från kommitténs sida särskilt betonat följande:

- Att främja aktiva och förebyggande åtgärder för arbetslösa och personer som står utanför arbetsmarknaden måste betraktas som ett viktigt mål och de arbetsmarknadspolitiska instrumenten måste konsekvent inriktas på att åter integrera arbetslösa på den reguljära arbetsmarknaden.
- Man måste framför allt ge tillräckligt stöd till arbetslösa unga så att de så smidigt som möjligt kan få fotfäste på arbetsmarknaden. Det är i stor utsträckning avhängigt av en ökad tillväxt, yrkesutbildningens kvalitet och en kvalitativt högstående utbildning fram till högskoleexamen om unga män och kvinnor därmed också blir kvar på arbetsmarknaden och kommer vidare där. Därför uppmanas alla aktörer på arbetsmarknaden att se över sina nuvarande insatser och sin politik framför allt i kampen mot ungdomsarbetslösheten. ⁽¹⁷⁾
- För vissa grupper, t.ex. personer med handikapp eller lågutbildade som möter särskilda svårigheter på arbetsmarknaden, måste nödvändiga förutsättningar skapas – framför allt i fråga om fortbildning – som underlättar för dem att komma in på arbetsmarknaden, att stanna kvar och gå vidare.
- Med hänsyn till prognoserna om en minskande befolkning i arbetsför ålder i Europa kan invandrare spela en viktig roll för att det skall finnas en tillräcklig potential av kvalificerad arbetskraft på arbetsmarknaden, vilket förutsätter att lämpliga åtgärder vidtas. ⁽¹⁸⁾

⁽¹⁶⁾ EESK:s initiativytrande av den 26 februari 2004 om "Åtgärder till stöd för sysselsättningen" (Föredragande: Renate Hornung-Draus, medföredragande: Wolfgang Greif) (EUT C 110, 30.4.2004)

⁽¹⁷⁾ Notera även den europeiska ungdomspakten mot ungdomsarbetslöshet och social utslagning som introducerades vid Europeiska rådet den 5 november 2004 av bl.a. Frankrike, Tyskland, Spanien och Sverige.

⁽¹⁸⁾ EESK:s yttrande av den 10 december 2003 om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om invandring, integration och sysselsättning" (Föredragande: Luis Miguel Pariza Castaños) (EUT C 80, 30.3.2003).

- Om man verkligen skall lyckas främja ett aktivt åldrande med hänsyn till den minskande och allt äldre befolkningen i arbetsför ålder måste man skapa ekonomiska och politiska ramar som stärker incitamenten för att stanna kvar längre i arbetslivet och samtidigt underlättar för företagen att sysselsätta främst äldre arbetstagare.

5.5 Kommittén har i detta sammanhang främst understrukit behovet av att göra mer för att höja kvinnornas förvärvsfrekvens och undanröja de hinder som fortsätter att avhålla kvinnor från att gå ut i arbetslivet samt att konsekvent ta itu med bristande jämställdhet, framför allt i fråga om löner. Med hänsyn till att en högre förvärvsfrekvens för kvinnor till en avgörande del beror på hur familj och arbete kan förenas – och att detta i samma utsträckning gäller för män – måste man konsekvent driva på just detta Lissabonmål. Kommittén välkomnar därför uppmaningarna till medlemsstaterna att på alla plan och därmed även genom offentliga myndigheter se till att tillräckligt många omsorgsplatser för barn och vårdbehövande personer (t.ex. äldre anhöriga, sjuka) ställs till allmänhetens förfogande och att dessa är av tillräcklig kvalitet och överkomliga i pris. Medlemsstaterna måste hörsamma rekommendationerna i de aktuella sysselsättningsriktlinjerna genom att sätta upp konkreta mål och utarbeta handlingsplaner för att nå dem.

5.6 Vid genomförandet av Lissabonstrategin på områdena sysselsättning och social integration måste man dessutom särskilt beakta arbetet mot diskriminering och för främjande av lika möjligheter för alla marginaliserade och eftersatta befolkningsgrupper. Medlemsstaterna bör i detta sammanhang eftertryckligen uppmanas att införa åtgärder för bekämpande av alla former av diskriminering i sina nationella handlingsplaner.

5.7 I sakkunnigrapporten om socialpolitikens framtid konstaterades nyligen att det knappast finns empiriskt stöd för den gängse uppfattningen att det sociala skyddet undergräver konkurrenskraften, den ekonomiska tillväxten och en hög sysselsättningsnivå. Det framgick även att länder som Sverige, Danmark, Österrike, Luxemburg och Nederländerna förenar en hög ekonomisk prestationsnivå med en hög nivå i det sociala skyddet.⁽¹⁹⁾ De länder som ligger främst i fråga om konkurrenskraft gör genomgående relativt höga investeringar i socialpolitiken och de sociala trygghetssystemen och har samtidigt höga sysselsättnings-siffror och låga fattigdomssiffror efter sociala transfereringar. Det som måste göras i dag är en balanserad koppling mellan modernisering och förbättring av de sociala trygghetssystemen för att anpassa dem till aktuella förhållanden (t.ex. den demografiska utvecklingen) samtidigt som deras sociala skyddsfunktioner bibehålls. När man säkerställer systemens finansiering på lång sikt måste man också beakta följande kriterier: att de skall vara socialt anpassade, allmänt tillgängliga och ge tjänster av hög kvalitet.

5.8 I de flesta europeiska länder finansieras det sociala skyddet främst genom avgifter från arbetstagare och arbetsgivare. Dessa avgifter har delvis stigit till en nivå som kan inverka negativt på skapandet av arbetstillfällen.

- Kommittén instämmer i detta sammanhang med rekommendationerna från högnivågruppen om socialpolitikens framtid i den utvidgade unionen att finansieringsbasen för de sociala trygghetssystemen måste breddas för att avlasta faktorn arbete.⁽²⁰⁾
- Samtidigt måste åtgärder genomföras för att förekomma en hotande urholkning av skatte- och avgiftssystemet. EESK har i denna fråga redan tidigare påpekat att en enhetlig skattebas i hela EU för bolags-skatte skulle kunna vara ett viktigt steg i denna riktning. När det gäller skatter på rörliga faktorer och inom miljöområdet bör man diskutera minimiskattesatser.

⁽¹⁹⁾ European Policy Centre (2004): Lisbon revisited – Finding a new path to European Growth (citerad i högnivågruppens rapport från maj 2004, s. 42, om socialpolitikens framtid i den utvidgade Europeiska unionen).

⁽²⁰⁾ Se högnivågruppens rapport från maj 2004 om socialpolitikens framtid i den utvidgade Europeiska unionen.

- EESK har också flera gånger uppmanat medlemsstaterna att göra ökade ansträngningar att modernisera och förbättra sina sociala trygghetssystem för att göra dem mer sysselsättningsfrämjande. ⁽²¹⁾

5.9 Till Lissabonmålen hör också att öka de äldre arbetstagarnas förvärvsfrekvens. Enligt kommissionen behöver sju miljoner arbetstillfällen skapas för att uppnå målet 50 %. EESK har redan påpekat att kommittén anser det vara ett meningsfullt mål att under lämpliga ekonomiska och politiska former höja den effektiva åldern för utträde från arbetsmarknaden inom ramen för en strategi för aktivt åldrande. Flera medlemsstater har emellertid lagt tyngdpunkten i sina pensionsreformer vid att endast höja den lagstadgade pensionsåldern varvid möjligheten till förtida ålderspension avskaffats eller inskränkts. Bakom detta ligger det ensidiga antagandet att det främst beror på den enskildes vilja och på bristande incitament i pensionssystemet när äldre arbetstagare lämnar arbetslivet. Man bortser från andra viktiga aspekter. Här måste medlemsstaterna skapa incitament som dels gör det möjligt för arbetstagarna att på frivillig basis senarelägga utträdet från arbetsmarknaden inom ramen för den lagstadgade pensionsåldern och dels underlättar för företagen att skapa lämpliga arbetsplatser och arbetsvillkor.

5.10 Kommittén håller med högnivågrupperna för sysselsättning, socialpolitikens framtid i den utvidgade unionen och Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning och pläderar för sådana åtgärder som tillämpas i vissa medlemsstater (Finland och Sverige) och är inriktade på arbetets kvalitet och fortbildning. För att åldersgruppen 55–64 skall kunna vara i arbete år 2010 behövs i första hand en arbetsmarknad som också medger sysselsättning av äldre arbetstagare. Detta kräver att alla aktörer bidrar till att påverka arbetsmarknaden, vilket även innebär en höjning av kvalifikationerna. För att arbetsförmågan skall upprätthållas behövs investeringar i produktiv fortbildning och förebyggande åtgärder för att skydda och främja hälsan. En politik som syftar till att ändra situationen för äldre arbetstagare kommer emellertid in för sent om den börjar först med 40–50-åringarna. Av detta skäl behövs det en personalpolitik som beaktar åldern redan från början av yrkeslivet. Det behövs också modeller för att anpassa arbetsplatser till en personalstyrka som åldras (främst lämpliga arbetstidsmodeller som minskar den fysiska och psykiska belastningen). ⁽²²⁾

6. EESK:s politiska rekommendationer

6.1 Samordning av den ekonomiska politikens och sysselsättningspolitikens innehåll

- Sedan toppmötet i Lissabon har man gjort positiva ansträngningar för att synkronisera sysselsättningspolitisk samordning med ekonomisk-politisk samordning. Den bristande innehållsmässiga samordningen är dock fortfarande problematisk. Man måste se till att de sysselsättningspolitiska riktlinjerna och riktlinjerna för den ekonomiska politiken är förenliga med varandra.
- En effektivare samordning mellan de olika aktörerna (regeringar, ECB och arbetsmarknadens parter) kan endast åstadkommas om även penning- och budgetpolitiken tar ansvar för tillväxt och sysselsättning, och om detta även vinner insteg i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

⁽²¹⁾ EESK:s yttrande av den 1 juli 2004 om "Kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Moderniserade sociala trygghetssystem för fler och bättre arbeten, en övergripande strategi för att göra det lönsamt att arbeta" (Föredragande: Donna St Hill) (EUT C 302, 7.12.2004).

⁽²²⁾ EESK:s yttrande (av den 16 december 2004) om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Att öka äldre arbetstagares sysselsättning och senarelägga utträdet från arbetsmarknaden" (Föredragande: Gérard Dantin) (EUT C 157, 28.6.2005).

- I detta sammanhang bör man också i högre grad ta till sig kommissionens reformförslag om en starkare tillväxtinriktning på Stabilitets- och tillväxtpakten, något som också högnivågruppen för Lissabonstrategin har krävt. Detta innefattar bland annat förslaget att strategiska investeringar för tillväxt och sysselsättning inte skall ingå i beräkningen av budgetunderskotten. Rådet bör vara den instans som på kommissionens förslag avgör vad som är strategiska investeringar av europeiskt intresse.

6.2 Ökad medverkan av arbetsmarknadens parter och uppvärdering av den makroekonomiska dialogen

- Detta måste ske på nationell nivå och på EU-nivå. Exempelvis kan en realpolitiskt uppvärderad makroekonomisk dialog, där också arbetsmarknadsparterna medverkar och där hänsyn tas till deras ståndpunkt, i hög grad förbättra styresformerna och därmed också bidra till att processen som helhet blir framgångsrik. Detta är det enda forum där alla ansvariga aktörer inom ekonomisk politik och sysselsättningspolitik samlas i en öppen dialog för att diskutera hur man bäst skall kunna uppnå en sysselsättningsvänlig "policymix" inom EU.
- På medlemsstatsnivå måste man säkerställa att arbetsmarknadsparterna deltar i tillräcklig utsträckning, med beaktande av deras fullständiga oberoende. Det gäller särskilt i fråga om strukturreformer och om kvalifikationer och innovationer, men också i debatterna och i den europeiska sysselsättningsstrategins samtliga faser (utarbetande, genomförande, utvärdering av de nationella handlingsplanerna) ⁽²³⁾.

6.3 Effektivt samarbete mellan de olika rådskonstellationerna

- För att en övergripande sysselsättningspolitisk strategi skall kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt, måste samarbetet mellan olika "Lissabonrelevanta" rådskonstellationer intensifieras. Framför allt behövs en nära samordning mellan Ekofinrådet och rådskonstellationerna för konkurrenskraft respektive sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård och konsumentfrågor.
- En sådan förbättrad samordning är också nödvändig i synnerhet vid förberedelserna inför vårtoppmötet. Lissabonprocessen är av övergripande karaktär och får inte enbart överlämnas i ekonomi- och finansministrarnas händer.

6.4 Den makroekonomiska politiken och strukturreformerna måste komplettera varandra

- Efter det att EU år 2000 fortfarande uppnådde en tillväxt på 3 % kan man nu konstatera att i första hand makroekonomiska och i mindre utsträckning strukturpolitiska orsaker visar sig ligga bakom de senaste årens svagare tillväxt. I de rekommendationer som ingår i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken bör man ta hänsyn till detta.
- Man måste blåsa nytt liv i efterfrågekomponenterna konsumtion och privata och offentliga investeringar, i syfte att komma till rätta med den svaga köpkraften i Europa. En intelligent utformning av strukturreformerna som är baserad på detta, och som inte ytterligare försvagar den inre efterfrågan, kan ge viktiga sysselsättningsskapande impulser.
- I linje med detta bör främjande av anställbarheten, avlägsnande av kvalifikationsbrister samt integration av missgynnade grupper på arbetsmarknaden tillerkännas särskild betydelse.

⁽²³⁾ Se rapporten från 2004 om arbetsmarknadsparternas initiativ i medlemsstaterna för genomförande av sysselsättningsriktlinjerna, EFS, Unice, UEAPME, 2004.

- EU som helhet hävdar sig för närvarande i den globala konkurrensen, med en jämn handelsbalans – om än med en otillräcklig tillväxttakt. I den globala konkurrensen måste Europa fundera över sina starka sidor. Det går inte att konkurrera med länderna i Asien och Afrika om de lägsta lönerna. I stället måste Europa fortsättningsvis satsa på en brett upplagd innovationspolitik och på produktion av kvalitativt högtstående varor och tjänster som ger ett stort mervärde.
- För att frihandeln skall få positiva effekter krävs en växelkursmekanism som inte ger upphov till snedvridningar av priserna på handelsvaror, tillsammans med en arbetsdelning mellan alla berörda länder som är ägnad att möjliggöra löneökningar i proportion till produktivitetsökningen. Dessa båda förutsättningar är för närvarande inte uppfyllda, men borde utgöra ett mål för de ansvariga inom EU.
- EESK framhåller därför att man i det fortsatta genomförandet av Lissabonstrategin bör fästa större vikt vid arbetets kvalitet, i synnerhet när det gäller att följa upp strukturella reformåtgärder.

6.5 Att stödja de små och medelstora företagens sysselsättningskapande roll

- Det är just små och medelstora företag som svarar för ekonomisk tillväxt och nya arbetsplatser på EU:s inre marknad. Därför bör man främja företagandet och till fullo utnyttja företagarpotentialen, i synnerhet genom bättre finansieringsvillkor, förvaltningstekniska förenklingar för företagsledningarna samt förstärkta åtgärder för att förbättra kvalifikationerna. ⁽²⁴⁾
- Man bör framför allt stödja de företag som genom innovationer borgar för tillväxt och sysselsättning. Detta är mycket viktigare än enbart ett ökat antal företag.

6.6 Genomförandet bör optimeras i medlemsstaterna

- I enlighet med rapporten om Lissabonstrategin från högnivågruppen med sakkunniga under Wim Koks ordförandeskap (november 2004) är kommittén övertygad om att medlemsstaterna i högre grad än hittills bör ansvara för att Lissabonmålen uppnås. I dagens läge får det knappast några effekter på den nationella politikens utformning om vissa enskilda mål inte uppnås. Endast under vissa betingelser är det värt att låta någon schavottera offentligt för dessa brister.
- De allmänna sysselsättningsmålen måste brytas ned till nationella mål på motsvarande ambitionsnivå. Det krävs också ökad insyn, och en debatt kring en nationell rapport om genomförandet av Lissabonstrategin (eller en handlingsplan) måste säkerställas.
- Benchmarkingen måste utformas på ett sådant sätt att de olika medlemsstaternas relativa position framgår, och så att meningsfulla politiska slutsatser möjliggörs.
- Med utgångspunkt i sina respektive utgångsvärden för år 2000 måste vissa medlemsländer anstränga sig mer än andra för att kunna uppnå sysselsättningsmålen från Lissabon. Det gäller såväl länder med en sysselsättningsgrad på 70 % eller däröver som länder som befinner sig under denna gräns. I det hänseendet bör man se mer till sysselsättningsutvecklingen än till enbart jämförelser av siffror.

⁽²⁴⁾ Se även de yttranden från EESK som nämns i fotnoterna 7 och 8.

- För att processen skall bli framgångsrik måste man främja nationella partnerskap för reformer i lämpligt samarbete med arbetsmarknadens parter, vilket Europeiska rådet uppmanade till i mars 2004. Man måste också ge de nationella parlamenten ett ökat ansvar.

6.7 Ökad hänsyn till utvidgningsdimensionen

- EU måste särskilt uppmärksamma de nya medlemsstaternas behov när sysselsättningsstrategin läggs upp, så att dessa länder också kan uppfylla sysselsättningsmålen för gemenskapen som helhet.
- Man måste också fästa särskild vikt vid att arbetsmarknadsparterna på ett adekvat och effektivt sätt medverkar i alla faser av sysselsättningsstrategin.
- I perspektivet av en eventuell anslutning till eurozonen måste konvergenzkriterierna således främja ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning, och inte förhindra detta.

6.8 "Lissabonifiering" av EU-budgeten

- För att EU:s sysselsättningsmål skall kunna uppnås krävs europeiska tillväxtinitiativ som inte inskränker sig till att föregripa redan beslutade EIB-projekt. Sapir-rapporten från 2003 har redan bidragit med några viktiga impulser i riktning mot en "konjunkturbudget".
- Också kommissionens dokument om budgetplanen för 2006–2013 innehåller intressanta förslag, exempelvis om inrättande av en tillväxtanpassningsfond. Dessa överväganden måste följas upp och man måste satsa fullt ut på detta, så att den kommande EU-budgeten kan bli en utgångspunkt för verkliga europeiska tillväxt- och sysselsättningsinitiativ.
- I samband med det måste man framför allt se till att de medel som ställs till förfogande kan sättas in på ett effektivt sätt, så att Lissabonmålen för tillväxt och sysselsättning kan uppfyllas konsekvent även i utvidgningsländerna.

6.9 En förstärkt dialog med det civila samhället och EESK:s roll

- Lissabonstrategin är också beroende av vad enskilda människor i Europa tycker och tänker. Kommittén är beredd att ställa sin sakkunskap till förfogande inom ramen för den europeiska sysselsättningspolitiken, och bidra till ökade kunskaper samt till det nödvändiga arbetet med att förmedla Lissabonstrategin till Europas medborgare.
- I det sammanhanget ser EESK Lissabonprocessen som en nyckelprioritering i sitt arbete, och anser att adekvata interna strukturer är nödvändiga för att kunna bedriva ett nära samarbete med kommissionen och andra EU-institutioner samt odla intensiva arbetskontakter med det civila samhället på europeisk nivå och i medlemsstaterna.
- Med tanke på EESK:s sakkunskap och representativitet anser kommittén att den kunde delta i utarbetandet av de konsekvensanalyser som kommissionen önskar systematisera. Pågående diskussioner har visat på vikten av att lagstiftningsförslagen återspeglar en mångfald åsikter och att de är så noggrant och objektivt motiverade som möjligt. Om konsekvensanalyserna i första hand översänds till EESK, och kommittén ges möjlighet att yttra sig om dem innan de tillställs EU-institutionerna, skulle man i överensstämmelse med andan i partnerskapet för europeisk förnyelse kunna uppnå större acceptans för europeiska lagstiftningsinitiativ.

Bryssel den 9 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala
kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Finansieringen av Natura 2000"

(KOM(2004) 431 slutlig)

(2005/C 221/19)

Den 15 juli 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 13 januari 2005. Föredragande var Lutz Ribbe.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 10 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande enhälligt.

1. Inledande kommentarer

1.1 I "Finansieringen av Natura 2000", det meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet som är föremål för detta yttrande,

- beskrivs situationen inom naturskyddet i EU, som fortfarande lämnar mycket övrigt att önska,
- hänvisas det till de många politiska besluten om bevarande av den biologiska mångfalden i EU, som bland annat fattats av EU:s stats- och regeringschefer,
- ges en redogörelse inte bara för den relevanta naturskyddslagstiftningen i EU och EU:s skyldigheter till följd av denna utan även för lagstiftningen i medlemsstaterna, framför allt när det gäller inrättandet av naturskydds nätverket Natura 2000,
- nämns återigen skälen till att det behövs ett engagemang för naturskyddet, inte bara med anknytning till naturskydd och kultur utan även till ekonomi och samhälle, och
- framförs förslag om en möjlig medfinansiering av Natura 2000-åtgärderna från EU:s sida.

1.2 Kommissionen beskriver i sitt meddelande nuvarande praxis vid medfinansiering från EU:s sida, som framför allt grundar sig på artikel 8 i direktivet om livsmiljö⁽¹⁾. Denna praxis har hittills dock inte kunnat erbjuda någon adekvat lösning på problemen.

1.3 Just nu pågår en utredning rörande finansieringsbehovet i samband med inrättandet, genomförandet och upprätthållandet av Natura 2000-nätet. Kommissionen påpekar dock att det ännu inte föreligger någon slutgiltig, exakt beräkning. I den uppskattning som kommissionen för närvarande anser vara mest tillförlitlig uppskattas de årliga kostnaderna till 6,1 miljarder euro (för EU-25)⁽²⁾. Man betonar att denna uppskattning "kan och måste (...) förfinas ytterligare". Det är framför allt

medlemsstaterna som uppmanas att göra detta. Det är slutligen också de som skall ansöka om medfinansieringen.

1.4 Av kommissionsdokumentet framgår att diskussionen inom EU inte längre kretsar kring huruvida gemenskapsmedel över huvud taget skall avsättas för uppbyggnaden och upprätthållandet av Natura 2000-nätet utan hur detta kan ske på bästa sätt.

1.5 I samband med detta nämns följande tre möjligheter:

- Användning av EU:s befintliga finansieringsinstrument (i synnerhet fonden för landsbygdsutveckling ur EUGFJ, garantisektionen, strukturfonderna (t.ex. ERUF – Europeiska regionala utvecklingsfonden, ESF – Europeiska socialfonden, FFU – Fonden för fiskets utveckling och EAGFL (utvecklingssektionen)), Sammanhållningsfonden och Life-Natur).
- Utökning och uppgradering av Life-Natur så att det kan fungera som det huvudsakliga finansieringsinstrumentet.
- Inrättande av ett nytt finansieringsinstrument som är särskilt avsett för Natura 2000.

1.6 I sin avvägning kommer kommissionen, bland annat efter att ha rådfrågat de berörda medlemsstaterna, fram till slutsatsen att man bör välja det första alternativet, dvs. utnyttja EU:s befintliga finansieringsinstrument.

1.7 Kommissionen tar dock också upp svagheterna med detta alternativ som måste lösas. Bland annat klargörs att en del av de nu befintliga finansieringsinstrumenten inte kan komma i fråga för hela territoriet och att vissa regioner, där det kan finnas Natura 2000-områden, i praktiken alltså inte kan erhålla stöd. Som vi vet omfattar exempelvis ERUF inte hela territoriet, och medlen från Sammanhållningsfonden kan också endast komma vissa medlemsstater till godo. Kommissionen lovar att åtgärda detta problem genom att ändra strukturfondernas utformning.

⁽¹⁾ Förordning 92/43/EEG (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7).

⁽²⁾ De totala kostnader som faller på medlemsstaterna och EU.

2. Allmänna kommentarer

2.1 EESK välkomnar kommissionens meddelande, som i sin helhet också är ett utmärkt diskussionsunderlag. Den diskussion som förs i meddelandet borde ha påbörjats för länge sedan. Trots alla politiska förklaringar har det under de gångna åren nämligen inte skett några betydande förändringar i den delvis dramatiska situationen för naturskyddet. Kommissionen och medlemsstaterna pekar om och om igen på den fortgående försämringen av situationen för naturskyddet. Om man ser till BNP har det aldrig tidigare varit så materiellt väl ställt med det europeiska samhället och så dåligt ställt med naturskyddet.

2.2 EESK hänvisar i detta sammanhang till sitt initiativyttrande "Situationen med avseende på miljön och miljöskyddet i Europa" från 2001 ⁽¹⁾ samt till kommissionens "Översyn av miljöpolitiken 2003" ⁽²⁾. Kommittén gläder sig åt den stora samstämmigheten mellan kommissionen och EESK i bedömningen av situationen.

2.3 Natura 2000-nätet grundar sig framför allt på direktivet om livsmiljöer, som antogs 1992. När detta direktiv antogs avgav både medlemsstaterna och kommissionen följande två löften:

— Å ena sidan att slutföra inrättandet av ett europeiskt naturskydds nät med namnet Natura 2000 inom tre år ⁽³⁾.

— Å andra sidan att frigöra medel så att inte bördan vältras över på markägarna och markanvändarna.

2.4 Dessa båda löften har ännu inte infriats. Både kommissionen och medlemsstaterna har därför en skyldighet att inte bara fatta beslut som låter bra utan också att konsekvent omsätta dessa i praktiken.

2.5 Natura 2000-nätet är mycket viktigt för att den biologiska mångfalden i EU skall säkras. Stats- och regeringscheferna har vid flera tillfällen offentligt åtagit sig att stoppa dess dramatiska tillbakagång. EESK erinrar också om de förpliktelser som EU och medlemsstaterna ingick genom konventionen om biologisk mångfald. Ett natur- och artskydd krävs dessutom för att viktiga genetiska och biotiska resurser skall säkras.

2.6 Det är helt tydligt att inte bara naturskyddet i sig utan också acceptansen av naturskyddet i samhället och kommissionens och medlemsstaternas miljöpolitiska trovärdighet står och faller med frågan om finansieringen av Natura 2000.

2.7 EESK konstaterar att det uppstått enorma förseningar vid fastställandet av Natura 2000-områdena. Nätet har ännu

inte, 12 år efter det att direktivet om livsmiljöer antogs, inrättats. Markägarna och markanvändarna har hittills ofta sett det som en nackdel att befinna sig och bedriva näring i Natura 2000-områdena. Detta beror bland annat på att de ekonomiska konsekvenserna ännu inte är slutgiltigt utredda.

2.8 EESK har flera gånger påpekat att det krävs ett sant partnerskap mellan naturskyddet och lantbruket för att Europas enastående naturarv skall kunna bibehållas. Viktigt i samband med detta är också att lantbrukarna, som skall beakta och genomföra naturskyddsriktlinjerna, behandlas som äkta partner av myndigheterna och naturskyddsorganisationerna på plats. Här är det mycket viktigt att de ekonomiska frågorna utreds.

2.9 Kommissionens meddelande borde därför ha lagts fram för länge sedan. EESK har inte kunnat undgå att märka att kommissionen i samband med att meddelandet utarbetades hade stora problem med avstämningen, vilket om och om igen ledde till att framläggandet fick skjutas upp på tiden.

2.10 I sitt initiativyttrande tog EESK upp två centrala punkter, som nu också av kommissionen utpekats som särskilt viktiga. Nämligen att

— det i Europa inte bara finns stora kulturella värden och att de olika kultur- och naturlandskapen utgör ett **framstående naturarv som i sig är värt att bevara**. Det är den stora mångfalden när det gäller olika landskapstyper och därmed djur- och växtsorter som gör att kontinenten lockar och fascinerar, och bevarandet av dessa är en gemensam och viktig uppgift för politik, förvaltning och medborgare på alla politiska och förvaltningstekniska nivåer, så att även framtida generationer kan ta del av dem.

— **naturskyddet** inte bara är ett ändamål i sig. Naturen är en **förutsättning för liv och ekonomi som vi inte kan vara utan**. Naturen är även en viktig resurs för olika typer av ekonomisk verksamhet och dessutom en förutsättning för många sport-, fritids- och rekreationsmöjligheter, för hälso- och sjukvården och i enstaka fall också för den medicinska vården.

2.11 EESK ställer sig positiv till att kommissionen i sitt meddelande just också tagit upp den ekonomiska komponenten. EESK instämmer med eftertryck i kommissionens förklaring att skyddet av den biologiska mångfalden inte bara är en "möjlighet, utan en viktig förutsättning för hållbar utveckling".

⁽¹⁾ EGT C 221, 7.8.2001, s- 96-102.

⁽²⁾ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – "Översyn av miljöpolitiken 2003", KOM(2003) 745 slutlig, av den 3 december 2003.

⁽³⁾ Medlemsstaterna skulle inom tre år (alltså senast 1995) anmäla dessa områden. Denna anmälan har på sina håll ännu inte slutförts.

2.12 Man måste dock medge att den regionalekonomiska betydelse som det talas om bland annat under punkt 2.2.3 och den ekonomiska och samhällseliga nytta som hänger samman med denna, endast alltför sällan ägnas uppmärksamhet eller beaktas i diskussionen om naturskyddet och Natura 2000.

2.13 Naturskyddet (och därmed också fastställandet av Natura 2000-områdena) betraktas ofta snarare med orätt som en kostnadsfaktor, som en börda, som diskriminering eller som ett hot, och detta är ett viktigt skäl till att det så ofta uppstår motstånd och till att genomförandet av den ofta exemplariska naturskyddslagstiftningen fortfarande stöter på extrema problem.

2.14 Detta är ett viktigt faktum som EESK ägnat stor uppmärksamhet i det yttrande som redan nämnts. Kommittén konstaterar att det har skett väldigt få förändringar i detta avseende under de senaste åren. Kommittén uppmanar kommissionen att tillsammans med inte bara EU:s institutioner utan även de andra intressenterna på EU-nivå och i medlemsstaterna sätta i gång en omfattande informationskampanj.

2.15 Medvetenheten måste öka om att – såsom kommissionen skriver – ett *"Natura 2000-område kan bli en drivkraft för hållbar utveckling i den lokala ekonomin och bidra till de lokala landsbygdssamhällenas överlevnad. En aktiv diskussion av dessa frågor med alla berörda parter är en förutsättning för att man skall lyckas inrätta Natura 2000-nätet och integrera det i ett större socioekonomiskt sammanhang i ett utvidgat EU."* EESK tror att den ökade medvetenheten är lika viktig för ett lyckat naturskydd som den utredning av finansieringsfrågan som står för dörren och måste utföras.

2.16 Endast i ett fåtal fall har man hittills lyckats öka den allmänna medvetenheten inte bara om vilket ekonomiskt värde områden med stor biologisk mångfald har för den regionala utvecklingen (turism, regionala produkter m.m.), utan också om det allmänna värdet av naturskyddsområden, t.ex. till skydd för klimatet⁽¹⁾ eller mot högvatten. Sådana studier som den som nämns i bilaga 1 till kommissionsdokumentet och som tydliggör att den rent ekonomiska nyttan av att den biologiska mångfalden bibehålls helt klart överstiger kostnaderna har ännu inte lett till några större förändringar i detta avseende.

2.17 I samband med detta kan EESK bara med förvåning konstatera att det verkar vara lättare att frigöra EU-medel för att avhjälpa naturkatastrofer, som delvis beror på överanvändning av natur och landskap – och därmed på underlåtenhet i naturskyddet – än för att förebygga sådana katastrofer, som sist och slutligen är den billigare varianten.

⁽¹⁾ Mossar och våtmarker är till exempel värdefulla kolsänkor.

2.18 EESK erinrar om principen i artikel III-184 i konstitutionsutkastet: *"Unionen skall främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att stärka effektiviteten hos systemen inom unionen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor"*. Natura 2000-områdena kan på många sätt fylla denna funktion.

2.19 Under de förödande översvämningarna vid Elbe 2002 inrättade EU exempelvis snabbt en katastroffond. Det är dock extremt svårt att till exempel genomföra och finansiera sådana åtgärder för ett integrerat ekologiskt högvattenskydd vid floder och ängsmarker som bevisligen kan minska risken för översvämningar nedströms⁽²⁾ och på så sätt förebygga potentiella skador. En liknande situation råder när det gäller förebyggande av skogsbränder, framför allt i Sydeuropa. Här måste det ske en förändring. Mottot för EU-politiken borde vara att förebygga snarare än att avhjälpa problem, och naturskyddet skulle här kunna vara ett viktigt bidrag.

2.20 Anledningen till att denna situation uppstått är förmodligen att det i många fall är de privata markägarna och markanvändarna som drabbas av de kostnader som naturskyddet direkt eller indirekt förorsakar, medan däremot de positiva samhällseffekterna endast märks i form av "externa vinster" (i motsats till "externa kostnader") och inte utgör något positivt tillskott till exempelvis BNP. Detta problem måste ägnas särskilt stor uppmärksamhet i de nya finansieringsbestämmelserna.

3. Särskilda kommentarer

3.1 EESK ställer sig positiv till att man inom kommissionen inte längre diskuterar huruvida man bör medfinansiera EU-åtgärder i Natura 2000-områdena utan "endast" tar upp frågan om vilka instrument som bör användas för ändamålet.

3.2 EESK förstår skälen till det finansieringsalternativ som valts, att vidareutveckla och använda befintliga stödinstrument. Det planeringsmässiga, förvaltningstekniska och ekonomiska genomförandet av Natura 2000 måste ske där både problemen och de positiva utvecklingspotentialerna finns, nämligen på plats i medlemsstaterna. Genom att befintliga finansieringsfonder, t.ex. ERUF, ESF, Sammanhållningsfonden, EUGFJ och den nystrukturerade fonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) m.m. ges en naturskyddsorienterad utformning och användning, blir de ansvariga myndigheterna i medlemsstaterna mer flexibla i sina handlingsmöjligheter.

⁽²⁾ Framför allt när flera länder berörs: Nederländerna drar klart och tydligt nytta av sådana åtgärder, som ofta samtidigt uppvisar ett högt naturskyddsvärde.

3.3 Det stämmer också, som kommissionen säger, att detta förmodligen är det bästa sättet att se till "att förvaltningen av Natura 2000-områdena blir en del av EU:s generella markanvändningspolitik".

3.4 EESK anser det dock viktigt att peka på att det krävs större ansträngningar från kommissionens och de andra ansvariga myndigheternas sida för att se till att man i framtiden inte längre medfinansierar projekt med negativa effekter på naturskyddet för att därefter återigen kompensera skadorna på natur och miljö med EU-medel.

Den finansiella situationen i EU och den förutsägbara striden om pengarna

3.5 Diskussionen om finansieringen av Natura 2000-områdena måste föras mot bakgrund av den strid om storleken på EU:s totala budget och fördelningen av medlen som kan förutses⁽¹⁾. Det är uppenbart att det kommer att uppstå en häftig strid om pengarna:

- Enligt den ekonomiska prognos som kommissionen lagt fram för 2007–2013 kommer utgifterna i genomsnitt att motsvara 1,14 % av bruttonationalinkomsten. Den övre gränsen för de egna medlen ligger på 1,24 %. De så kallade "nettobetalarna" insisterar för närvarande på en övre gräns på 1 %, vilket, om man lyckades genomdriva detta krav, skulle innebära en minskning av utgifterna på runt 30 miljarder euro 2013.
- EU:s utvidgning kommer automatiskt att leda till att medel, framför allt strukturstöd⁽²⁾, förskjuts mellan medlemsstaterna och regionerna. Vissa regioner som erhållit stöd tidigare kommer – eventuellt efter en övergångsperiod – inte längre att uppfylla stödskriterierna.

3.6 Diskussionen om en övre gräns skall ses mot bakgrunden att de minst 6,1 miljarder euro per år som kommissionen anslår för naturskyddet tillkommer i fråga om uppgifterna inom den andra pelaren, dock utan att tillräckliga medel hittills avsatts i budgetplanen. Man kan vänta sig en häftig dispyt om medlen, både mellan regionerna och mellan de olika politiska uppgiftsområdena. Sådana uppgörelser är inte på något sätt något nytt. I det förgångna har naturskyddet dock alltför ofta varit underlägset.

3.7 Man måste därför se till att man vid finansiering från medlemsstaternas sida inte gör naturskyddet, som bör betraktas som en del av politiken som helhet, underordnat andra uppgifter och på så sätt kör över det. EESK betonar återigen:

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande om "Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet – Bygga en gemensam framtid – Politiska utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU 2007–2013", KOM(2004) 101 slutlig, CESE 1204/2004, ännu inte offentliggjort i EU:s officiella tidning.

⁽²⁾ Det är här som stora delar av finansieringen till Natura 2000 kommer att behöva tas.

Naturskyddet i Europa är inte någon lyx som man kan "kosta på sig" i ekonomiskt goda tider och som man kan avstå från när man anser att man inte har tillräckligt med pengar. Naturskyddet är – som statscheferna ofta betonat – en uppgift för hela samhället, ett politiskt måste som kräver finansiering.

3.8 För att ta hänsyn till principen om sparsamhet vid budgetplaneringen måste man utreda vilka av de uppgiftsområden inom Natura 2000 som kommissionen föreslagit som är absolut nödvändiga och vilka som skulle kunna betraktas som fakultativa. För de uppgifter som är absolut nödvändiga (t.ex. kompensation och incitament till markägare och markanvändare) måste man helt klart öronmärka medel. Annars förstår EESK inte principen om att finansieringen av Natura 2000 skall integreras i befintliga fonder utan måste – liksom många av intressenterna – förespråka ett separat stöd.

Särskilda behov i det europeiska naturskyddet

3.9 I tabell 2 i bilagan till kommissionens meddelande delas Natura 2000-områdena upp med avseende på hur marken används. Gammal betes- och hedmark samt mark med busk- och gräsvegetation utgör 26,3 % av Natura 2000-områdena, skogar (i huvudsak skogar som inte används eller endast används extensivt) så mycket som 28,9 %, sumpmark, mossar, insjöar och vattendrag knappt 13 %, gamla fruktplantager och de mycket artrika spanska och portugisiska *dehesas* (sammanlagt nästan 800 000 ha) runt 2 %. Endast 5,6 % klassificeras som "jordbruksmark"⁽³⁾.

3.10 Kommissionen beskriver detaljerat vilka åtgärder som krävs för att man skall kunna förverkliga Natura 2000-nätet (del 3 i bilagan) och beräknar kostnaderna (för närvarande 6,1 miljarder euro). I grova drag kan man härvid skilja på förvaltnings- och planeringskostnader, investeringskostnader (t.ex. för markköp, men också investeringar) och löpande kostnader, bland annat kompensation till markägarna och för underhåll.

3.10.1 EESK anser att man så snart som möjligt måste lägga fram mer exakta kostnadsberäkningar. Kommittén ställer sig till exempel frågande till huruvida den summa som angetts för de nya medlemsstaterna, 0,3 miljarder euro (för EU-15 5,8 miljarder euro) kommer att räcka till. Det står helt klart att vissa länder (t.ex. Polen) har många områden kvar att anmäla, vilket till slut kommer att öka de finansiella behoven ytterligare.

⁽³⁾ Hit hör bland annat 13 % havs- och 4 % kustområden, där framför allt övervakningskostnader uppstår.

3.11 Det är med rätta som kommissionen konstaterar att naturskyddet i grund och botten ofta handlar om att se till att man kan fortsätta med de traditionella bruksmetoder som krävs för att livsmiljöer skall kunna uppstå och bevaras. Ofta handlar det om bruksmetoder som i dag visat sig vara olönsamma för dem som använder sig av dem men som bör bevaras av samhälls- eller naturskyddspolitiska skäl. Ett exempel: Det finns knappast någon typ av användning som stämmer bättre överens med hållbarhetsprincipen än det gamla systemet för extensiv betning i *dehesas* på den iberiska halvön, bl.a. transhumanssystemet, som innebär att boskapen på våren leds upp på sommarbete i bergen utmed stigar, så kallade *cañadas*, som under flera årtionden kunnat utvecklas till värdefulla naturområden.

3.12 Efter att ha läst igenom kommissionens dokument anser EESK dock fortfarande att det är oklart om det verkligen krävs medfinansiering från EU:s sida på alla de områden som nämns och om sådan planeras och på vilka områden medlemsstaterna endast förväntar sig ekonomiska bidrag i samband med genomförandet av EU-rätten. Här måste situationen förmodligen förtydligas ytterligare.

3.13 Eftersom konflikter i många fall bottnar i att markanvändarna hittills inte fått tillräcklig kompensation eller incitament, bör detta område ägnas alldeles särskild uppmärksamhet. Man kan inte tala om naturskyddets samhälleliga eller samlade ekonomiska värde och samtidigt vältra över "kostnaderna" på markanvändarna och markägarna. I de framtida finansiella bestämmelserna måste man se till att åtminstone de privata markägarna och markanvändarna får en kompensationsgaranti, eller ännu bättre, incitament för naturskyddskonforma initiativ. Att leva och att idka näring i Natura 2000-områden borde i framtiden betraktas som en fördel och inte som en nackdel.

3.14 För att se till att det blir så måste man exakt utreda hur stora kompensationskraven är i varje enskilt fall. Ett allmänt maximum och en begränsning av kompensationskraven i tiden såsom nu är fallet kan inverka negativt på idén som helhet.

3.14.1 För kompensationsutbetalningarna torde framför allt jordbrukspolitikens andra pelare komma i fråga – om man inte inrättar en särskild budgetpost – medan man för investeringarna snarare bör använda sig av de klassiska strukturfonderna. EESK pekar bekymrat på att nya uppgifter och utbetalningar utöver de nuvarande betalningarna från den andra pelaren (för framtida landsbygdsutveckling) inte kan finansieras genom detta program, om inte andra uppgifter reduceras eller ytterligare finansiella medel frigörs.

3.14.2 Detta innebär i praktiken: Om man vill bibehålla en hög kvalitet på landsbygdsutvecklingen och dessutom bidra till finansieringen av Natura 2000 under den andra pelaren krävs det helt tydligt mer öronmärkta medel. EESK konstaterar dock att det enligt den finansiella prognos som kommissionen lagt fram men nettobetalarerna inte godtar inte kommer att ske någon sådan ökning, och risken är extremt stor för att besparingar görs just inom den andra pelaren. EESK ser här inte bara en betydande svag punkt och en stor konfliktpotential utan på det hela taget ett hot mot de europeiska naturskyddssträvandena.

3.14.3 EESK kan därför endast samtycka till de bestämmelser som planeras, om detta inte sker på bekostnad av andra åtgärder för landsbygdsutveckling. Utan ytterligare medel kommer kommissionen och medlemsstaterna inte att kunna uppfylla sina mål eller sitt politiska löfte att främja både landsbygdsutvecklingen och att genomföra Natura 2000. Politiker som vill utforma ett sådant Europa måste åtminstone ha modet att klart och tydligt förklara för samhället att vissa uppgifter (t.ex. naturskyddet) inte längre är politiskt önskvärda.

3.15 För EESK betyder inte detta att man inte måste vara sparsam i samband med naturskyddet. Den första målsättningen med EU:s och därmed Natura 2000-nätets naturskyddsbestämmelser är att den biologiska mångfalden bevaras. Detta är så att säga det obligatoriska programmet, och här måste EU åtminstone delta på de områden som är av vikt för EU.

3.16 Omvänt innebär detta dock också: Det är inte varje kommunal naturskyddsåtgärd som är av vikt för EU och förtjänar medfinansiering av EU. Medlemsstaterna, regionerna, kommunerna osv. får inte befrias från sitt tydliga politiska och ekonomiska ansvar enligt mottot: Om det inte finns några EU-medel finns det inte heller något naturskydd. Lika lite får EU inta ståndpunkten: "Vi skapar potentiellt en möjlighet att finansiera åtgärder ur befintliga fonder. Om medlemsstaterna inte gör detta utan fastställer andra prioriteringar är det de själva som bär skulden."

3.17 Å andra sidan är en exploatering av Natura 2000-områdenas regionalekonomiska utvecklingspotential visserligen önskvärd (eftersom det då blir tydligt att naturskyddet faktiskt också kan få effekter på ekonomin), men för bevarandet av arterna är de inte nödvändigtvis relevanta.

3.18 Detta innebär för EESK därmed att vissa finansieringsåtgärder i samband med genomförandet av Natura 2000-nätet är absolut nödvändiga, och medel bör öronmärkas för detta ändamål. EESK uppmanar medlemsstaterna och kommissionen att fortsätta diskussionen om detta.

Bryssel den 10 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tjänster på den inre marknaden

(KOM(2004) 2 slutlig – 2004/0001 COD)

(2005/C 221/20)

Den 20 februari 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 januari 2005. (Föredragande: **Arno Metzler**. Medföredragande: **Ernst Erik Ehnmark**).

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 10 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 145 röster för, 69 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Inledande anmärkningar

1.1 Kommittén har också haft tillgång till kommissionens förklarande dokument till rådet av den 25 juni 2004 (dokument 10865/04 och dokument 11153/04 av den 5 juli 2004 om artikel 24) samt Europaparlamentets arbetsdokument av den 25 mars 2004 (utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden – föredragande: Evelyne Gebhard) och den 26 mars 2004 (utskottet för sysselsättning och sociala frågor – föredragande: Anne E.M. Van Lancker).

1.2 Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, genomförde den 24 maj 2004, på grundval av en förteckning med frågor som skickats ut på förhand, en offentlig utfrågning, där företrädare för tjänsteleverantörsbranschen deltog och behandlade mer än 100 ytterligare muntliga och skriftliga inlägg.

2. Allmänna kommentarer

2.1 Tjänstesektorn spelar sedan Lissabonöverenskommelsen en nyckelroll vid förverkligandet av EU:s inre marknad och är av central betydelse för den ekonomiska tillväxten i EU. Kommissionens förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden och motiveringen till detta är ett led i den europeiska ekonomiska reform som till år 2010 skall göra EU till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi med kapacitet att generera en hållbar ekonomisk tillväxt åtföljd av en kvantitativ och kvalitativ förbättring av sysselsättningen och en större social sammanhållning. Direktivförslaget är tänkt som en viktig byggsten och en solid rättslig ram för den gränsöverskridande fria rörligheten för tjänster och den fria etableringsrätten i medlemsstaterna på områdena industri, handel, småföretag och fria yrken för heltidsarbete, deltidsarbete och arbete via bemanningsföretag. Med det nya övergri-

pande tillvägagångssättet åsyftas framför allt förenklade förfaranden, en enhetlig kvalitetssäkring och ökad tydlighet i de bestämmelser som måste beaktas gentemot konsumenten. De gränsöverskridande tjänsterna är ett viktigt inslag på den inre marknaden, och det är viktigt för den ekonomiska utvecklingen inom denna sektor och särskilt för konsumenterna att hindren avlägsnas. Direktivet kan här leda till fler tjänsteleverantörer och ökad konkurrens. Konsumenterna kommer därmed att få både lägre priser och ett större utbud. Kommittén stöder därför med eftertryck de allmänna målsättningarna i direktivförslaget.

2.1.1 För en fungerande inre marknad krävs inte bara att hinder undanröjs utan också att lämpliga bestämmelser införs. För att samtidigt kunna öka den europeiska konkurrenskraften krävs det nationella bestämmelser och EU-bestämmelser och därmed harmoniserade normer.

2.2 Kommittén är medveten om hur komplicerat det är att fullborda den inre marknaden för tjänster med tanke på olikheterna i de enskilda medlemsstaternas rättsordningar och kulturer. Detta har kommittén också fahållit i sitt yttrande INT/105 av den 28 november 2001⁽¹⁾ om kommissionens meddelande om en "strategi för tjänster på den inre marknaden". I meddelandet uttryckte kommittén också sitt stöd till kommissionens ansträngningar för att påskynda förverkligandet av den inre marknaden. Målet med direktivförslaget, att omedelbart skapa en branschövergripande ram för den inre marknaden, borde därför leda till obyråkratiska och flexibla lösningar där de beprövade system för självreglering som finns i EU sätts in. Integrationsprocessen kommer – inte minst genom kommissionens fortsatta förslag till direktiv om ömsesidigt erkännande av yrkesexamen – att behöva göras ännu effektivare. Vid processen får man inte glömma att beakta beprövade (säkerhets-)normer av social, ekologisk eller konsumentskyddsrelaterad natur.

⁽¹⁾ EGT C 48, 21 februari 2002.

2.3 Direktivförslaget är nära kopplat till utkastet till direktiv om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer och meddelandet om avlägsnande av hinder för tjänsteproduktion inom fria yrken, den aktuella debatten om tjänster i allmänhetens intresse, det pågående samrådet om sociala tjänster i allmänhetens intresse samt Rom I-konventionen och den föreslagna Rom II-förordningen. Målet för alla dessa förslag är att den inre marknaden skall fungera bättre. En särskild och förbättrad samordning inom kommissionen vore därför önskvärd, så att praxis kan bringas i överensstämmelse med bestämmelserna.

2.4 Direktivförslaget är inriktat på två slags friheter vid gränsöverskridande tjänster och gränsöverskridande etableringsrätt: 1) en tillhandahållare av tjänster i en medlemsstat önskar etablera sig i en annan medlemsstat för att erbjuda sina tjänster där och 2) en tillhandahållare av tjänster i en medlemsstat vill tillfälligt erbjuda sina tjänster i en annan medlemsstat. Följande fyra huvudåtgärder bör vidtas för att avlägsna de hinder som kommissionen hittills förmodat:

- Tillämpning av principen om ursprungsland.
- En fördelning av uppgifterna mellan ursprungsmedlemsstaten och den mottagande medlemsstaten när arbetstagare utstationeras för att tillhandahålla tjänster.
- Ett ömsesidigt förtroende.
- Ett utökat ömsesidigt stöd mellan medlemsstaterna – och samtidigt en begränsning av medlemsstaternas möjligheter att tillgripa sina egna instrument för att övervaka, styra och genomdriva reglerna.

3. De enskilda punkterna i direktivförslaget

3.1 EESK har noggrant analyserat direktivförslaget med utgångspunkt i de krav som måste ställas på ett direktiv med en sådan räckvidd. Kommittén har dragit slutsatsen att det krävs ett flertal förtydliganden och ändringar för att de problem som återstår skall kunna få en adekvat lösning och för att detta nya förslag om att främja tjänster på den inre marknaden skall bli till ett verkligt steg framåt. Denna bild stärks också när man ser bristerna i den bedömning som gjordes innan direktivförslaget lades fram. De många betänkligheter som framfördes från ekonomiska och samhällsliga kretsar i samband med hearingen den 24 maj 2004 kunde inte heller helt och hållet skingras genom det dokument som Europeiska kommissionen den 25 juni lade fram för Europeiska unionens råd (rådsdokument 10865/04). Det vore till hjälp för alla delaktiga om kommissionen gjorde en utvidgad konsekvensbedömning.

3.2 Empiriskt underlag

3.2.1 Kommittén noterar att det i motiveringen till direktivförslaget inte talas om några tillförlitliga statistiska grunder för kvantifiering av den gränsöverskridande handeln med tjänster och antalet etableringar i andra medlemsländer. Kommissionens utvärderingsrapport måste därför kompletteras med sådana uppgifter. För att tjänstesektorns betydelse och de – positiva eller till och med negativa – effekterna av den förenkling av regelverket som förslaget till direktiv syftar till skall kunna påverka den inre marknads sätt att fungera, verkar det krävas ett mer exakt empiriskt underlag. Kommittén anser att en så noggrann kartläggning som möjligt av de verkliga förhållandena när det gäller gränsöverskridande tjänster och etableringar är en förutsättning för att den inre marknaden skall kunna förverkligas.

3.2.2 Det befintliga statistiska materialet hos den offentliga förvaltningen, forskningsinstitut, försäkringsbolag och självstyrande strukturer i olika medlemsstater måste beaktas i större utsträckning.

3.2.3 Dessutom anser kommittén att man när det gäller de befintliga luckorna måste pröva nya metoder att använda de empiriska uppgifterna, som inte innebär ökad byråkrati. Här skulle man vid behov kunna använda selektiva undersökningar som komplement till den officiella statistiken.

3.3. Tillämpningsområde: definitioner – lagvalsnormer – avgränsningar

3.3.1 Kommittén anser att tillämpningsområdet och undantagsbestämmelserna bör utformas tydligare i direktivutkastet och avgränsas tydligare mot varandra. Bristen på tydliga avgränsningar av definitionerna leder i praktiken till oklarheter kring användningsområdet samt kring vilka delar av tjänstesektorn som berörs och på vilket sätt.

3.3.2 Kommittén efterlyser en avgränsning mellan sådana tjänster som utförs av personer inom fria yrken och andra kommersiella tjänster. En avgränsning krävs också mot bakgrund av den ökade harmonisering på vissa områden (fria yrken och andra särskilt känsliga områden) som kommittén föreslagit för en övergångsperiod, framför allt för att kvalitets-säkringsmekanismerna enligt kapitel IV i direktivförslaget skall bli konsumentvänliga. EG-domstolens beslut av den 11 oktober 2001 (mål C-267/99) innehåller bland annat viktiga konstateranden rörande de fria yrkena, som skulle kunna ligga till grund för en definition på EU-nivå.

3.3.3 Kommissionen lade 2003 fram en grönbok och den 12 maj 2004 en vitbok om tjänster i allmänhetens intresse. Det förefaller därför önskvärt att noggrannare utforma och avgränsa följderna av direktivförslaget för detta känsliga område i medlemsstaterna. Eftersom kommissionen åtagit sig att före utgången av 2005 lägga fram en rapport om genomförbarheten och nödvändigheten av en ramlag, som uttryckligen föreskrivs i artikel III-122 i det konstitutionella fördraget, anser kommittén att inga tjänster av allmänt intresse (varken ekonomiska eller icke-ekonomiska) bör omfattas av tjänstedirektivet. Man bör vänta på en gemenskapsram för tjänster, med principer och i första hand ekonomiska och finansiella villkor som gör att tjänsterna av allmänt intresse kan tjäna sitt syfte.

3.3.4 Bestämmelserna om undantag från principen om ursprungsland i artikel 17.8 kan inte begränsas till vissa artiklar eller avdelningar i direktivet om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer (som håller på att utarbetas). Tillämpningen av principen om ursprungsland måste samordnas med tillämpningen av direktivet om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer. Om man endast begränsar undantagsbestämmelserna i artikel 17.8 till avdelning II i utkastet till direktiv om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer, inställer sig frågan hur exempelvis ansvarsfördelningen skall se ut mellan de nationella kontaktpunkterna (artikel 53 i utkastet till direktiv om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer) och de "gemensamma kontaktpunkterna" som planeras (artikel 6 i utkastet till direktiv). Om det handlar om myndigheter med en och samma funktion, bör man redan i samband med utarbetandet av de båda direktivförslagen se till att de får en enhetlig benämning.

3.3.5 Man bör klargöra huruvida och i så fall hur direktivets tillämpningsområde – framför allt mot bakgrund av principen om ursprungsland – mer exakt bör avgränsas mot områden inom den nationella lagstiftningen, inom skattesystemet och det straffrättsliga systemet, så att eventuella lagvalskonflikter inom medlemsstaten kan undvikas. I vissa medlemsstater har exempelvis revisorer, skatterådgivare och advokater straffrättsligt sanktionerad tystnadsplikt och tystnadsrätt gentemot utredande myndigheter. I andra medlemsstater har de en – visserligen begränsad – skyldighet att lämna uppgifter eller till och med anmälningsplikt. Får en tillhandahållare av tjänster som i en medlemsstat är skyldig att lämna uppgifter, men som enligt principen om ursprungsland skulle ha rätt och vara skyldig att vägra göra detta, sätta sig över den nationella straffrätten? Straffrätten och skatterätten ligger inom medlemsstaternas och inte inom EU:s behörighetsområde, vilket innebär att det krävs en juridiskt otvetydig avgränsning så att oönskade konsekvenser för användarna kan undvikas.

3.3.6 På samma sätt bör man noggrant undersöka om man kan koppla samman de sociala systemen med finansieringsplikt i de fall där principen om ursprungsland gäller. I de fall där principen om ursprungsland riskerar att undergräva de nationella systemen för social trygghet och hälso- och sjukvård måste man försöka finna en undantagsbestämmelse.

3.3.7 På hälso- och sjukvårdsområdet anser kommittén att man bör se över frågan om huruvida sjukhussektorn bör tas med. EG-domstolens rättspraxis rörande kostnadsersättning även vid gränsöverskridande behandlingar skulle kanske kunna göras mer acceptabel genom en särskild bestämmelse om de lagstadgade försäkringssystemen, dock inte inom ramen för direktivförslaget.

3.3.7.1 När det gäller sociala tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster rekommenderar kommittén att man först inväntar det meddelande som kommissionen har för avsikt att offentliggöra 2005 och att man säkerställer en lämplig samordning. Kommittén vill uppmärksamma att många har uttalat sig för att detta område skall uteslutas från direktivets tillämpningsområde.

3.3.8 På samma sätt måste det finnas en konsekvent avgränsning av räckvidden för rådets åttonde direktiv (som är under omarbetning) om behörighet för personer som har till uppgift att utföra lagstadgad revision av räkenskaper (artikel 17.15). Detta har ännu inte med all önskvärd tydlighet fått genomslag i alla tolkningar av kommissionens förslag.

3.3.9 Klargörandet i motiveringen till direktivförslaget om att bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster och fri etableringsrätt inte skall tillämpas på verksamhet som ingår som en del av utövandet av den offentliga makten (art. 45 och 55 i EG-fördraget) bör skrivas in i den bindande direktivtexten.

3.3.10 Arbete som utförs av bemanningsföretag är ett mycket känsligt område, som uttryckligen bör undantas från direktivets hela tillämpningsområde. För de nationella bestämmelser som krävs inom denna sektor bör man eftersträva en harmonisering på EU-nivå. Kommittén önskar i detta sammanhang hänvisa till det förslag till direktiv om arbetsvillkoren för personal i bemanningsföretag som aviserats. ILO:s konvention nr 181 om privat arbetsförmedling bör också beaktas. Enligt artikel 3.2 i denna skall det finnas ett licens- och certifierings-system, som skall skydda arbetstagarna och se till att dessa förmedlare utför ett högkvalitativt arbete.

3.3.11 Vissa medlemsstater har ovanligt stränga bestämmelser om respekt för pressfriheten. Även här anser kommittén det vara nödvändigt att noggrant fastställa tillämpningsområdet i förhållande till direktivförslaget.

3.3.12 Kommissionen måste dessutom undanröja alla möjliga missförstånd kring huruvida förslaget även avser TV-tjänster och, i så fall, hur man tänker bringa förslaget i överensstämmelse med bestämmelserna i direktivet om television utan gränser. En annan fråga som måste klargöras är huruvida förslaget omfattar audiovisuella tjänster i allmänhet och audiovisuella tjänster som tillhandahålls på enskilda individers begäran (*service on demand*) i synnerhet. De senare omfattas redan av särskilda gemenskapsbestämmelser om vissa rättsliga aspekter (direktiv 2000/31/EG om elektronisk handel).

3.3.13 Enligt EESK:s uppfattning bör dessa tjänster i nuläget dock inte omfattas av det föreslagna direktivet. Detta gäller framför allt bestämmelserna om att principen om ursprungsland och begreppet "etablering" skall vara främsta anknytningspunkt och huvudkriterium vid fastställandet av vilken medlemsstat som är behörig.

3.4. Gemensamma kontaktpunkter (One Stop Shops)

3.4.1 Idén om att underlätta tillvägagångssättet genom att man inrättar en enda (första) kontaktpunkt för tillhandahållare av tjänster är lovvärd. Kommittén ser dock med viss oro på formuleringen rörande den fria etableringsrätten i artikel 6 i direktivförslaget om att vissa förfaranden skall kunna fullgöras på ett och samma ställe, till exempel vid etableringen av en verksamhet. Ett problem är att kravet på registrering i offentliga register (till exempel handelsregistret) innebär att den gemensamma kontaktpunkten måste hänvisa till den ansvariga registreringsmyndigheten. Detta kan inte den gemensamma kontaktpunkten själv utföra. Man bör klargöra hur de gemensamma kontaktpunkterna i praktiken skall samarbeta med de befintliga behöriga registreringsmyndigheterna.

3.4.2 I artikel 53 i utkastet till direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer talas det om "kontaktpunkter", som skall fungera som centrala informationsbyråer. Enligt artikel 6 i det direktivutkast som behandlas här skall man inrätta centrala så kallade "gemensamma kontaktpunkter". Här bör man se till att det sker en viss samordning, så att det inte uppstår ett antal olika kontaktpunkter, vilket skulle motverka det övergripande målet att garantera medborgarnas rätt till lättillgänglig information i och om EU. Undanröjandet av byråkratiska hinder bör ägnas särskild uppmärksamhet under den nya kommissionens mandatperiod. Man måste se till att det inte uppstår nya byråkratiska hinder i de enskilda medlemsstaterna.

3.4.3 Dessutom måste den gemensamma kontaktpunktens ansvar klargöras när ofullständiga eller felaktiga uppgifter lämnas. Det skulle under vissa omständigheter kunna få negativa konsekvenser för tjänsteleverantören om ett visst tillstånd glöms bort och lagbrott därmed föreligger. Bristande kontroll

av att tillräckligt ansvarsskydd finns kan också få negativa följder för konsumenten.

3.5 Principen om ursprungsland

3.5.1 För att ursprungslandsprincipen skall kunna gälla över hela territoriet menar kommittén att man först måste skapa förutsättningar i form av ett differentierat angreppssätt, där man prioriterar en harmonisering med höga arbetsskydds-, konsumentskydds- och miljöskyddsstandarder inom de enskilda sektorerna. På detta sätt kan inre marknaden genomföras på adekvat kvalitetsnivå.

3.5.2 Den allmänna giltigheten hos principen om ursprungsland, enligt artikel 16 i direktivutkastet, utgör tillsammans med de undantag som anges i artikel 17 i direktivutkastet själva kärnan i förslaget. Detta passar sig dock endast i de fall där tjänsterna kan standardiseras som varor eller där harmoniseringen av bestämmelserna kommit så långt att det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen, social dumpning och misstroende hos konsumenterna. I fall där det inte finns eller ens kan utarbetas några normer (tjänster som så att säga inte låter sig beskrivas) bör man ta hänsyn till dessa omständigheter.

3.5.3 EESK anser därför att det är för tidigt att tillämpa principen om ursprungsland på gränsöverskridande tjänster. Principen om ursprungsland förutsätter att man kan utgå ifrån jämförbara faktiska och rättsliga omständigheter. Kommittén är övertygad om man inte kan lyckas med tillämpningen av principen om ursprungsland förrän det råder tydlighet och säkerhet om dess tillämpningsområde. Att låta principen om ursprungsland gälla utan en lämplig övergångsperiod leder till problem, allra helst som de instrument för sektoriell harmonisering som finns inte verkar ha utnyttjats i tillräckligt hög grad. Det kan leda till konkurrens mellan olika system och till att konsument-, arbetstagar- och miljönormer slätas ut, eftersom de rättsliga och sociala systemen och hälso- och sjukvårdssystemen i EU skiljer sig åt. Genom ett sektoriellt tillvägagångssätt i form av harmonisering kan man framför allt på särskilt känsliga områden uppnå en bättre anpassning till den inre marknads utmaningar än genom ett rent horisontellt tillvägagångssätt som sätts in alltför tidigt. I samband med detta bör man i samarbete med alla berörda grupper, särskilt konsumentskyddsorganisationer, arbetsmarknadens parter osv., inom ramen för en omfattande konsekvensbedömning, som även skall avse de sociala aspekterna och miljöaspekterna, se över varje sektor för att se om principen om ursprungsland kan tillämpas där. Eftersom harmonisering är ett minst lika bra sätt att förverkliga den inre marknaden bör man inom en lämplig tidsrymd se till att det sker en anpassning av föreskrifterna på de områden där medlemsstaterna har särskilda hälso-, social- och yrkesrättsliga

riktlinjer. Under en mellantid bör kommissionen, Europaparlamentet och rådet avgöra huruvida tillräckliga åtgärder för harmonisering vidtagits och genomförts på dessa områden. Beroende på hur långt anpassningen av lagstiftningen nått bör man en sista gång kunna ge en möjlighet till anpassning genom harmonisering. Denna metod har – tillsammans med en noggrann avgränsning av dessa särskilda tjänster (till exempel inom de fria yrkena) – enligt kommittén den fördelen att man gradvis kan och måste förbereda berörda grupper för övergången till principen om ursprungsland, som kommer att gälla efter övergångsperioden, för att förverkliga den inre marknaden. Detta gäller även sam- och självregleringsmekanismerna.

3.5.4 Kommittén anser att man bör undersöka huruvida ett centralt, autonomt register med uppgifter om överträdelse och förseelser som begåtts inom reglerade yrken inom den gränsöverskridande tjänstehandeln, och med möjlighet till omedelbar tillgång, skulle kunna vara till hjälp. I registret bör de ansvariga myndigheterna föra in uppgifter om yrkesrelaterade förseelser. Registret bör göra kommunikationen mellan de behöriga nationella myndigheterna så obyråkratisk och snabb som möjligt. Det bör dock också leda till en säkring av övervakningen och disciplin bland marknadsaktörerna.

3.5.5 I direktivförslaget fastslås att ursprungsstaten skall ansvara för övervakning av tjänsteleverantören och av hans tjänster, även då tjänsterna tillhandahålls i en annan medlemsstat. Denna regel innebär ett tungt ansvar och mycket arbete för ursprungslandet och dess ansvariga myndigheter. I artikel 6 b i förslaget till direktiv om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer har dock behovet av att i mottagarlandet anmäla verksamhet inom visst yrke vid gränsöverskridande tjänster redan understrukits. Om tjänsteleverantörer flyttar till en annan medlemsstat med strängare regler kan principen om ursprungsland skapa vissa oväntade störningar i konkurrensen. Sådana snedvridningar av konkurrensen skulle enligt kommittén kunna undvikas genom en stegvis tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning i riktning mot miniminormer för kvalitet på en lämplig skyddsnivå för konsumenter, arbetstagare och miljö. Villkoren och reglerna för kontrollen av de företag som tillhandahåller tjänster i andra medlemsstater måste preciseras. Konsumenterna måste kunna vara säkra på att de tjänster som erbjuds dem tillhandahålls i enlighet med gällande rätt.

3.5.6 Principen om ursprungsland kan endast få avsedd verkan om myndigheterna i de enskilda medlemsstaterna är mycket välorganiserade, även på regional och lokal nivå. Nuvarande elektroniska tillsynsstrukturer och samarbetsnät är inte tillräckligt integrerade. Den planerade yrkeskontroll som ursprungsstaten skall genomföra ser enligt den utformning som nu föreslås (enligt artiklarna 36 och 37 i direktivförslaget skall

denna ske genom ett samarbete mellan ursprungsstaten och den stat där tjänsteleverantören tillhandahåller tjänsten) inte ut att kunna bli särskilt effektiv.

3.5.7 I övrigt anser kommittén att fördröjningar på grund av språkliga hinder och längre kommunikationsvägar inte kommer att gynna den konsument som berörts eller skadats av en undermålig tjänst. Konsumenterna måste garanteras en möjlighet att effektivt och problemfritt reklamera och göra sina rättigheter gällande efter en felaktigt utförd tjänst. Enligt förslaget till direktiv kan de ansvariga myndigheterna i den mottagande staten för övrigt inte själva aktivt agera eftersom de inte regelbundet informeras om under vilken beteckning och med vilken ansvarsförsäkring osv. tjänsteleverantören från ett annat land kontaktar en konsument i den mottagande staten. Meddelandeplikten och de disciplinära befogenheterna hos de ansvariga myndigheterna i den mottagande staten måste i detta hänseende åtminstone kompletteras. Detta skulle kunna ske genom det centralregister som föreslås. Ändringsförslag i detta avseende har också redan förts fram inom ramen för lagstiftningsförfarandet i fråga om direktivförslaget om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer vid Europaparlamentets första behandling.

3.5.8 Kommittén befarar slutligen att skapandet av ett enhetligt rättsligt instrument för avtalsförpliktelser och utomobligatoriska förpliktelser enligt Rom I-förordningen och utkastet till Rom II-förordning äventyras trots de punktvisa undantagsbestämmelserna i underpunkterna 20–23 i artikel 17 i direktivförslaget. I båda förordningarna används ett allmängiltigt tillvägagångssätt: Den internationella privaträtten regleras för sakförhållanden både inom EU och i förhållande till tredje land, vilket innebär att rättsläget blir tydligt för samtliga avtalsparter.

3.6 Utstationering av arbetstagare

3.6.1 Syftet med utstationeringsdirektivet 96/71/EG av den 16 december 1996 är att öka möjligheterna för företagen att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater men att samtidigt driva igenom vissa miniminormer för arbetstagarna. I utstationeringsdirektivet regleras den praktiska samordningen av arbets- och anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare. Kommissionen har därför i artikel 17.5 i direktivutkastet föreslagit ett undantag från principen om ursprungsland för utstationeringsdirektivet och därmed visat att en tydlig avgränsning av tillämpningsområdena är önskvärd. Kommittén ställer sig dock efter närmare betraktande av artiklarna 24 och 25 i förslaget frågande till huruvida de undantag som föreslås är tillräckligt tydligt formulerade.

3.6.1.1 Förhållandet mellan direktivet om utstationering av arbetstagare och tjänstedirektivet har gett upphov till en mängd frågor. Dessa frågor skiljer sig åt mellan olika länder, beroende på olika arbetsmarknadssystem. Arbetsmarknadsparternas åsikter – såväl på europeisk som nationell nivå – måste beaktas ingående om tjänstedirektivet skall kunna accepteras.

3.6.1.2 Tjänstedirektivet får inte påverka fackföreningarnas rättigheter, organisationsrätten och rätten till kollektiva löneförhandlingar, inbegripet arbetsmarknadsparternas rätt att ingå kollektivavtal och rätten att vidta stridsåtgärder. Vi föreslår att detta klargörs i artikel 3. Arbetstagare från andra medlemsstater får inte behandlas sämre än arbetstagare från det land i vilket arbetet utförs. Detta framgår klart av den antidiskrimineringssyn som utgör en grundval för EU-fördragen. Löner och arbetsvillkor bör därför i alla viktigare delar styras av de regler som gäller i det land i vilket arbetet utförs. Kontrollen av dessa regler efterlevnad måste – för att vara effektiv – i alla viktigare delar genomföras på arbetsplatsen. I tjänstedirektivet måste därför klargöras att målet med direktivet om utstationering av arbetstagare är att skydda arbetstagarna, och att det enligt direktivet är fullt tillåtet att införa bättre regler än de obligatoriska minimikraven för arbetstagare i ett visst land.

3.6.2 Kommittén är övertygad om att förbudet mot kontrollförfaranden i artiklarna 24–25 i direktivförslaget gör undantagsbestämmelsen i artikel 17.5 absurd. Det är nämligen fortfarande oklart hur ursprungsmedlemsstaten skall få kännedom om eventuella förseelser i utstationeringsstaten, som inte längre får genomföra några kontroller eller beivra förseelserna. Även om detta vore möjligt är det oklart hur ursprungsstaten skall kunna verka i en främmande stat utanför sin jurisdiktion. Utstationeringsdirektivet gör det däremot möjligt för medlemsstaterna att fastställa vilka förklaringar de kan kräva av företagen i utstationeringsstaten (till exempel i samband med offentliga upphandlingar), vem som inom landet verkställer delgivning om böter och käromål och hur officiella platsannonser skall formuleras. Så bör det också vara.

3.6.3 Ett bättre samarbete mellan myndigheterna i ursprungslandet och utstationeringsstaten är klart önskvärt i framtiden och bör främjas. I praktiken har dock en annan bild utkristalliserats, och EESK anser inte att det tas tillräcklig hänsyn till denna i direktivförslaget. EESK:s slutsats är att tjänstedirektivet måste bli mer specifikt och tydligt när det gäller samarbetet mellan ursprungslandet och utstationeringsstaten.

3.6.4 Vid gränsöverskridande utstationering av arbetstagare från tredje land skall det enligt direktivförslaget åligga ursprungsstaten att garantera att en arbetstagare från tredje land, EU-medborgare eller inte, uppfyller villkoren för boendeort och lagenlig anställning i enlighet med lagstiftningen i deras land. Mottagarstaten skall inte underkasta arbetstagaren eller utstationeraren några som helst förebyggande kontroller. Återverkningarna av detta förslag torde som förklarats ovan leda till liknande problem. Också i detta avseende bör direktivet alltså klargöra att det nuvarande rättsläget består.

3.7 Konsumentskydd genom obligatoriska försäkringar

3.7.1 Kommittén medger att man kan ålägga tjänsteleverantörer, vilkas tjänster kan utgöra en risk för mottagarens hälsa, säkerhet eller ekonomi, en obligatorisk ansvarsförsäkring, och att detta kan vara ett sätt att främja konsumenternas förtroende. Enhetliga EU-bestämmelser om obligatorisk ansvarsförsäkring kan också vara lämpliga om man vill värna om lika konkurrensvillkor för alla tjänsteleverantörer. Med tanke på alla argument för och emot kan en obligatorisk försäkring dock endast motiveras av ett överordnat intresse att skydda tredje man eller konsumenterna. Definitionen av de yrkesgrupper och branscher som berörs måste ske redan i direktivet. Det krävs dessutom bestämmelser som är tillräckligt flexibla för att man skall kunna bedöma den individuella riskbilden och försäkringsbehovet hos flertalet potentiella försäkringstagare.

3.8 Kvalitetssäkring genom certifiering

3.8.1 Kommittén är övertygad om att en kunskapsbaserad tjänstesektor innebär att konkurrerande tillhandahållare tvingas till ständig fortbildning. Bara de som upprätthåller de senaste vetenskapliga och tekniska standarderna klarar sig. Kvalitetsmärkning och certifikat kommer dock bara att medföra den önskade kvalitetssäkringen om konsumenten förstår vilka standarder som certifikaten står för. Om allmänt erkännande skall kunna åstadkommas måste en viss kunskapsnivå uppnås. Annars saknas den öppenhet och tydlighet som konsumenten behöver. Konsumenterna måste också ges tillgång till lätt och tydlig information om kvalitetsmärkningen av de tjänster som erbjuds. Om det på marknaden dyker upp många slags kvalitetsmärkningar som konsumenterna inte känner igen, kan detta leda till att meningen med märkningarna går förlorad och att konsumenterna inte får den information som de behöver.

3.9 Öppenhet i fråga om priser

3.9.1 Öppenhet bör, vilket redan nämns i artikel 26.3 i direktivförslaget, råda i fråga om prisinformation och prisberäkning. Enligt kommittén bör man här överväga öppenhet inte bara på konsumentens begäran (*business to consumer*) utan redan vid tilldelningen av uppdraget och utan begäran. Denna öppenhet gentemot konsumenten skulle till exempel kunna uppnås genom taxe- och kostnadsbestämmelser förenliga med EU-rätten. För kontakterna *business to business* kan man i vilket fall som helst vara utan något sådant.

3.10 Användning av elektroniska medier

3.10.1 Kommittén ser positivt på att i princip alla förfaranden skall genomföras elektroniskt. Detta är ett framtidsinriktat krav som är principiellt lovvärt. Man måste dock beakta att originalhandlingar eller auktoriserade översättningar av viktiga originalhandlingar som betyg, registerutdrag osv. endast kan läggas fram om deras äkthet intygas genom en erkänd signatur eller dylikt. Detta framgår redan av begränsningen i direktivförslagets artikel 5. Denna möjlighet att garantera äktheten saknas i enkla elektroniska kommunikationssystem och skulle kräva liknande tekniska förutsättningar i alla medlemsstater (se kommitténs yttranden om moderna medier och kommunikation).

3.11. Samarbete mellan flera yrkesgrupper

3.11.1 EESK anser att det bör finnas omfattande paketlösningar för konsumenter beträffande tjänster som omfattar flera yrken. På grund av vissa tjänsteleverantörers särställning i vissa länders rättssystem måste man dock ta hänsyn till att de rättsliga riktlinjerna för samarbetet är viktiga: Vissa tjänsteleverantörer kan med hänsyn till företagshemligheter och tystnadsplikt endast samarbeta med företag där samma regler gäller för de anställda. Annars hotas de enskilda konsumenternas rättigheter, som garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

3.12 Uppförandekodexar

3.12.1 Kommittén stöder förslaget om uppförandekodexar på EU-nivå. Mot bakgrund av de olika nationella bestämmelserna rörande yrkesreglering och yrkesetiska regler innebär uppförandekodexarna en av flera möjligheter till kvalitetsgaranti för den tjänst som levereras. Tjänsteleverantörerna kan frivilligt sätta upp kvalitetskriterier, men dessa är inte rättsligt bindande avtal. Detta innebär inte att kriterierna inte skulle ha någon effekt, men möjligheten att genomdriva dem är i viss

mån begränsad. De rättsliga förbehåll som finns i vissa medlemsstater gör det svårare att genomföra sådana avtal.

3.13 Social trygghet

3.13.1 I det utvidgade EU finns det många olika system för social trygghet som byggts upp under långa perioder i samarbete med arbetsmarknadens parter. Utbyte av goda erfarenheter har varit det främsta sättet att främja trygghetssystemens utveckling. Detta får konsekvenser också för förslaget till direktiv om tjänster på den inre marknaden. Det måste säkerställas att gemensamma socialpolitiska resultat inte motverkar varandra.

3.13.2 Arbetsmarknadens parter har helt klart en naturlig och stark roll att spela i samband med utvecklingen av tjänstesektorn. I detta sammanhang bör det dock påpekas att arbetstagarorganisationerna inte uttryckligen har involverats i det samråd med "berörda parter" som nämns i direktivförslaget. EESK betonar starkt att arbetsmarknadens parter och det organiserade civila samhället måste rådfrågas närhelst detta är lämpligt i samband med utvecklingen av tjänstesektorn. Egna initiativ från parternas sida är också alltid välkomna.

3.13.3 En särskilt viktig punkt i detta sammanhang är det faktum att man i direktivförslaget inte tar hänsyn till att kollektivavtalen i vissa medlemsstater tagit över lagstiftningens roll. Detta innebär i praktiken att kollektivavtalen har samma rättsliga kraft som den traditionella lagstiftningen. Detta är fallet framför allt i de nordiska länderna, där det vanligaste är att oberoende arbetsmarknadsparter sluter kollektivavtal om löner och arbetsvillkor. Direktivförslaget måste ändras så att kollektivavtalen uttryckligen erkänns som ett instrument för att fullfölja åliggandena i direktivförslaget.

3.14 Auktoriseringssystemet

3.14.1 De begränsningar som föreslås i medlemsstaternas möjligheter att införa eller bibehålla auktoriseringssystem är mycket stränga och kommer att leda till förändringar i flera av medlemsstaterna. En oundviklig fråga är om detta inte inskränker medlemsstaternas möjligheter att kräva att de nationella bestämmelserna skall tillämpas, t.ex. på det sociala området, hälso- och sjukvårdsområdet och miljöområdet. Staternas valfrihet och de nationella, regionala eller lokala myndigheternas beslutsrätt är viktiga faktorer när det gäller utformning av kvalitets- och säkerhetsstandarder inom den sociala sektorn och hälso- och sjukvårdssektorn. Makten att utforma socialpolitiken hänger också samman med möjligheten att införa villkor och ställa krav på lokala tjänsteleverantörer.

3.15 Skatteväsen

3.15.1 Artikel 2 i direktivförslaget innehåller förslag till undantag på beskattningsområdet när det gäller direktivets tillämpningsområde. Kommittén vill påpeka att ett av de främsta hindren för förverkligandet av den inre marknaden nu liksom tidigare är att tillämpningen av skattebestämmelserna i medlemsstaterna inte är enhetlig. Harmoniserade bestämmelser på gemenskapsnivå kan här leda till anpassningar på vissa punkter. Principen om ursprungsland anses dock inte heller på detta område genomgående vara tillämplig: Europeiska kommissionen föreslår till exempel i samband med reformen av det sjätte mervärdesskattedirektivet att tjänster som utförs mellan skattskyldiga stater beskattas i den mottagande staten och inte i ursprungslandet. En motsvarande förenkling av gränsöverskridande tjänster kan inte skönjas här men vore till stor hjälp eller till och med nödvändig.

4. Sammanfattning av kommitténs förslag

4.1 Kommittén välkomnar kommissionens målsättning med utkastet till ett direktiv om tjänster på den inre marknaden, att förverkliga den inre marknaden och ta ytterligare ett steg för att EU skall bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi med kapacitet att generera en hållbar ekonomisk tillväxt åtföljd av en kvantitativ och kvalitativ förbättring av sysselsättningen och en större social sammanhållning, i enlighet med Lissabonstrategin. Tjänstemarknaden är en viktig multiplikator för att nya arbetstillfällen och ekonomisk tillväxt skall genereras i hela EU. Dessutom kan fullbordandet av inre marknaden för tjänster medföra stora vinster för konsumenterna i form av lägre priser och större utbud. Kommittén anser för övrigt att man i förslaget till direktiv bör ta fasta på de ändringar och förtydliganden som föreslås i detta yttrande, så att detta mål verkligen kan uppnås.

4.2 Yttrandet har följande hörnstenar:

4.2.1 *Harmonisering i två steg för vissa tjänster under en övergångsperiod:* EESK anser därför att det är för tidigt att tillämpa principen om ursprungsland på gränsöverskridande tjänster. Kommittén rekommenderar rent generellt att man undersöker om principen om ursprungsland verkligen låter sig införas och är genomförbar i de olika sektorerna (t.ex. inom hälso- och sjukvården och sektorn för sociala tjänster). I de fall där ett införande i princip verkar möjligt bör man beakta följande: Harmonisering och principen om ursprungsland är åtminstone likvärdiga som medel för att skapa den inre marknaden. För vissa verksamheter – vilka som omfattas bör fastställas separat – inom de nationella hälso- och sjukvårdssystemen, de fria yrkena och andra känsliga områden är under åtminstone en övergångsperiod en harmonisering att föredra. För närvarande befarar kommittén att ett omedelbart införande av principen om ursprungsland skulle kunna leda till en nivellering "nedåt".

De nya bestämmelserna bör vara så användarvänliga och så klart strukturerade som möjligt, så att genomförandet blir enkelt och smidigt. Detta gäller även för sam- och självregleringsmekanismerna.

4.2.2 *Problem med den sociala dimensionen:* Direktivförslaget får inte leda till att de sociala normer och de löne- och säkerhetsnormer som finns på arbetsplatserna sänks, framför allt inte i samband med utstationeringsdirektivet. Man bör inte inkräkta på de nationella systemen för avtalsförhandlingar och kollektivavtal eller den nationella lagstiftning genom vilken utstationeringsdirektivet (direktiv 96/71/EG) omsatts. Medlemsstaterna måste kunna fastställa en bindande definition av begreppen arbetstagare, egenföretagare och "skenföretagare", så att tillämpningen av utstationeringsdirektivet blir enhetlig samtidigt som räckvidden hos principen om ursprungsland begränsas. Medlemsstaterna måste dessutom se till att de allmänna arbetsvillkor som gäller för berörda arbetstagare i det egna landet också gäller för invandrare och utstationerad personal. Vid behov bör man utse ett ansvarigt ombud på platsen som skall tillhandahålla de dokument som krävs i samband med arbetet.

4.2.3 *Tillämpningsområde och lagvalsnormer:* Bestämmelserna om tillämpningsområde, undantag och lagvalskonflikter vid tillämpningen av principen om ursprungsland bör göras mer genomarbetade i fråga om gränsöverskridande tjänstehandel, och avgränsningarna bör göras ännu tydligare. Det krävs en avgränsning gentemot tillämpningsområdet för det planerade direktivet om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer och ett förtydligande om huruvida och i så fall hur exempelvis konflikter mellan principen om ursprungsland – som har företräde enligt utkastet till direktiv – och de sociala, skattemässiga och straffrättsliga bestämmelserna i den mottagande staten kan undvikas. I vilket fall som helst bör man undvika bristande överensstämmelse med andra rättsakter. Framför allt Rom I- och Rom II-konventionerna bör lämnas orörda. I många fall skulle dock den internationella privaträtten kunna erbjuda tydliga regler för tvistlösning. Inga tjänster av allmänt intresse (ekonomiska eller icke-ekonomiska) skall omfattas av tjänstedirektivet och man bör vänta på en gemenskapsram.

4.2.4 *Ett centralt register över gränsöverskridande verksamhet:* För övervakning enligt direktivet av vissa tjänsteleverantörers, nämligen de fria yrkesutövarnas, verksamhet bör man enligt kommittén undersöka om det kunde vara till hjälp och öka effektiviteten om man införde ett centralt register på EU-nivå över ålägganden och förseelser som konstaterats under tillsynsverksamheten.

4.2.5 *En förbättring av mätinstrumenten:* Instrumenten för att mäta strömmarna av tjänster på den inre marknaden måste ses över och förbättras, så att man bättre kan sätta in åtgärder och utvärdera orsak och verkan.

4.2.6 *Kvalitetssäkring och öppenhet i fråga om priser:* Konsumentskyddet bör upprätthållas genom att system för kvalitetssäkring och – i förekommande fall – försäkringsplikt införs. När det gäller den gränsöverskridande handeln med tjänster bör man se till att konsumenterna på området *business to consumer* också utan att behöva fråga får en bild av under vilka villkor och till vilket pris en tjänst tillhandahålls. Taxe- och kostnadsbestämmelser skulle – i den mån de är förenliga med EU-rätten – kunna vara en lösning.

4.2.7 *Anpassning av skattebestämmelserna:* Vid sidan om många små, faktiska eller påstådda hinder är det medlemsstaterna och kommunerna som själva råder över det viktigaste

hindret mot den inre marknaden: mångfalden i och den inkonsekventa tillämpningen av lagstiftningen om skatter och avgifter. De uppmanas av kommittén att ägna denna fråga största uppmärksamhet även i framtiden.

5. På det hela taget bör man göra mer, bl.a. genom kommitténs PRISM-projekt, för att framhäva de positiva aspekterna av den inre marknaden, framför allt för de små och medelstora företagen och egenföretagarna. Om det inte råder bred enighet bland tjänsteleverantörerna och konsumenterna om den inre marknads fördelar, kommer tillväxtpotentialen inom tjänsektorn enligt kommittén inte att kunna förverkligas.

Bryssel den 10 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

BILAGA

till yttrandet från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Följande ändringsförslag avslogs men fick minst en fjärdedel av de avgivna rösterna:

Punkt 2.1.1

Ändra enligt följande:

”För en fungerande inre marknad krävs inte bara att hinder undanröjs utan också att lämpliga bestämmelser införs. För att samtidigt kunna öka den europeiska konkurrenskraften krävs det ~~nationella bestämmelser och EU bestämmelser och därmed harmoniserade normer.~~ förenklade administrativa förfaranden och formaliteter som säkerställer tillgången till och tillhandahållandet av tjänster.”

Röstresultat:

För: 48

Emot: 113

Nedlagda röster: 6

Punkt 3.3.3

Stryk denna punkt.

Röstresultat:

För: 52

Emot: 130

Nedlagda röster: 6

Punkt 3.5

Stryk punkten och ersätt med följande:

- 3.5.1 Även om det redan i dag finns fördragsfästa rättigheter och domstolspraxis för ett fritt tillhandahållande av tjänster över gränserna är företagen i praktiken ofta osäkra på sina rättigheter. Tjänstedirektivet fastslår och gör dessa rättigheter mer konkreta. Framför allt principen om ursprungsland spelar här en central roll eftersom den kan göra det lättare för i synnerhet små och medelstora företag att känna till sina skyldigheter och rättigheter när de tillhandahåller tjänster över en gräns utan att vara etablerade i mottagarlandet. Direktivet innehåller samtidigt en lång rad undantag från principen om ursprungsland, men kommittén anser ändå att det (förutsatt att det inte görs några fler undantag) kan vara en viktig hävstång för en vidareutveckling av den inre marknaden för tjänster till gagn för såväl konsumenter och arbetstagare som den europeiska konkurrenskraften.
- 3.5.2 Kommittén anser att principen om ursprungsland kan vara en katalysator för en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och en eventuell senare harmonisering i fråga om konsumentskydd och miljö.
- 3.5.3 Kommittén anser att principen om ursprungsland endast kommer att kunna tillämpas effektivt om det råder rättslig klarhet och rättsäkerhet i fråga om dess användningsområde. Man bör därför förvissa sig om att principen inte leder till några inskränkningar av konsumenternas och arbetstagarnas nuvarande rättigheter och det nuvarande miljöskyddet. Samtidigt bör man försöka förvissa sig om att principen om ursprungsland är förenlig med internationell rätt, Rom I och Rom II och lösa eventuella andra juridiska problem, dock utan att gå emot intentionen med principen om ursprungsland, nämligen att göra det lättare för tjänsteföretag att tillhandahålla tjänster över gränserna.

Röstresultat:

För: 68

Emot: 127

Nedlagda röster: 5

Stryk punkterna 3.5.1, 3.5.2 och 3.5.3 och ersätt dem med en ny punkt (3.5.1)

Den allmänna giltigheten hos principen om ursprungsland, enligt artikel 16 i direktivförslaget, utgör tillsammans med de undantag som anges i artikel 17 i direktivförslaget själva kärnan i förslaget. Detta är det enda sättet att utan ytterligare förseningar öppna tjänstemarknaderna. Den gränsöverskridande konkurrensen mellan tjänsteleverantörer kommer konsumenterna till godo och kan innebära nya arbetstillfällen. Kommittén är dock övertygad om att tillämpningen av principen om ursprungsland kan lyckas endast om det råder rättslig klarhet och rättsäkerhet när det gäller dess användningsområde. Vid tillämpningen av principen om ursprungsland bör man därför undersöka för vilka tjänster det skulle vara meningsfullt med en ytterligare harmonisering av de rättsliga grunderna. I samband med friheten att tillhandahålla tjänster bör man se till att inga inskränkningar sker i fråga om arbetstagarnas och konsumenternas rättigheter samt miljöskyddet. Inom dessa områden har EU i förhållande till övriga världen redan nu höga standarder som måste säkerställas.

Röstresultat:

För: 83

Emot: 122

Nedlagda röster: 5

Punkt 3.5.1

Stryk hela punkten.

Röstresultat:

För: 73

Emot: 141

Nedlagda röster: 7

Punkt 3.5.2

Ändra enligt följande:

"Den allmänna giltigheten hos principen om ursprungsland, enligt artikel 16 i direktivutkastet, utgör tillsammans med de undantag som anges i artikel 17 i direktivutkastet själva kärnan i förslaget. Principen om ursprungsland är särskilt lämplig, som hittills tillämpats när det gäller varor, överförs här i en handvändning till att gälla även tjänster. Detta passar sig dock endast i de fall där tjänsterna kan standardiseras som varor eller där harmoniseringen av bestämmelserna kommit så långt att det inte uppstår någon friktion. I fall där det inte finns eller ens kan utarbetas några normer (tjänster som så att säga inte låter sig beskrivas) bör man ta hänsyn till dessa omständigheter."

Röstresultat:

För: 76

Emot: 134

Nedlagda röster: 6

Punkt 3.5.3

Ändra enligt följande:

"EESK anser därför att det är för tidigt att tillämpa principen om ursprungsland på gränsöverskridande tjänster. Principen om ursprungsland förutsätter att man kan utgå ifrån jämförbara faktiska och rättsliga omständigheter. Kommittén är övertygad om man inte kan lyckas med tillämpningen av principen om ursprungsland förrän om det råder tydlighet och säkerhet om dess tillämpningsområde. Att låta principen om ursprungsland gälla utan en lämplig övergångsperiod leder till problem, allra helst som de instrument för sektoriell harmonisering som finns inte verkar ha utnyttjats i tillräckligt hög grad. Det kan leda till konkurrens mellan olika system och till att konsument-, arbets- tagar- och miljönormer slätas ut, eftersom de rättsliga och sociala systemen och hälso- och sjukvårdssystemen i EU skiljer sig åt. Genom ett sektoriellt tillvägagångssätt i form av harmonisering kan man framför allt på särskilt känsliga områden uppnå en bättre anpassning till den inre marknadens utmaningar än genom ett rent horisontellt tillvägagångssätt som sätts in alltför tidigt. I samband med detta bör man inom ramen för en omfattande konsekvensbedömning, som även skall avse de sociala aspekterna och miljöaspekterna, se över varje sektor för att se om principen om ursprungsland kan tillämpas där. Eftersom harmonisering, tillsammans med principen om ursprungsland, är ett minst lika bra sätt att förverkliga den inre marknaden bör man inom en lämplig tidsrymd se till att det sker en anpassning av föreskrifterna på de områden där medlemsstaterna har särskilda hälso-, social- och yrkesrättsliga riktlinjer, om Under en mellantid bör kommissionen, Europaparlamentet och rådet anser det vara nödvändigt. avgöra huruvida tillräckliga åtgärder för harmonisering vidtagits och genomförts på dessa områden. Beroende på hur långt anpassningen av lagstiftningen nått bör man en sista gång kunna ge en möjlighet till anpassning genom harmonisering. Denna metod har tillsammans med en noggrann avgränsning av dessa särskilda tjänster (till exempel inom de fria yrkena) — enligt kommittén den fördelen att man gradvis kan och måste förbereda berörda grupper för övergången till principen om ursprungsland, som kommer att gälla efter övergångsperioden, för att förverkliga den inre marknaden. Detta gäller även sam- och självregleringsmekanismerna."

Röstresultat:

För: 79

Emot: 139

Nedlagda röster: 7

Punkt 3.5.4

Stryk denna punkt.

Röstresultat:

För: 65

Emot: 150

Nedlagda röster: 4

Punkt 3.6.2

Stryk denna punkt.

Röstresultat:

För: 74

Emot: 140

Nedlagda röster: 3

Punkt 3.9

Stryk denna punkt.

Röstresultat:

För: 73

Emot: 134

Nedlagda röster: 5

Punkt 3.15

Stryk denna punkt.

Röstresultat:

För: 90

Emot: 135

Nedlagda röster: 2

Ersätt punkt 4.2.1 med följande:

Kommissionens strategi, att i princip låta principen om ursprungsland gälla oavsett de undantag som nämns i direktivutkastet, är den rätta. Detta är det enda sättet att utan ytterligare förseningar öppna tjänstemarknaderna. Samtidigt bör man se till att det råder rättslig klarhet och rättsäkerhet i fråga om principens användningsområde. I samband med tillämpningen av principen bör man undersöka för vilka tjänster det skulle vara meningsfullt med en ytterligare harmonisering av de rättsliga grunderna. Man bör se till att friheten att tillhandahålla tjänster inte leder till att arbetstagarnas och konsumenternas rättigheter samt miljöskyddet inskränks. De nya bestämmelserna bör vara så användarvänliga och så klart strukturerade som möjligt, så att genomförandet blir enkelt och smidigt. Detta gäller även för sam- och självregleringsmekanismerna.

Röstresultat:

För: 66

Emot: 146

Nedlagda röster: 4

Punkt 4.2.1

Stryk texten och ersätt med följande:

"Principen om ursprungsland och harmonisering är två viktiga redskap för att säkerställa den fria rörligheten för tjänster. Samtidigt kan principen om ursprungsland betraktas som en katalysator för tillnärmning av medlemsländernas lagstiftning och en eventuell senare harmonisering på nödvändiga områden. Denna princip kan i sig bidra till större klarhet för de företag som tillhandahåller tjänster över gränserna utan att etablera sig i mottagarlandet. Detta kan fungera som en central drivkraft för vidareutvecklingen av den inre marknaden för tjänster, och gynna både konsumenter, arbetstagare och den europeiska konkurrenskraften. Det är dock viktigt att klara upp alla eventuella juridiska mellanhavanden innan man kan förvänta sig att principen om ursprungsland utnyttjas effektivt."

Röstresultat:

För: 75

Emot: 135

Nedlagda röster: 3

Punkt 4.2.2

Ändra enligt följande:

Problem med den sociala dimensionen: Direktivförslaget får inte leda till att de sociala normer och de löne- och säkerhetsnormer som finns på arbetsplatserna sänks, framför allt inte i samband med utstationeringsdirektivet. Man bör inte inkräkta på de nationella systemen för avtalsförhandlingar och kollektivavtal eller den nationella lagstiftning genom vilken utstationeringsdirektivet (direktiv 96/71/EG) omsatts. Medlemsstaterna måste kunna fastställa en bindande definition av begreppen arbetstagare, egenföretagare och "skenföretagare" så att tillämpningen av utstationeringsdirektivet blir enhetlig samtidigt som räckvidden hos principen om ursprungsland begränsas. Medlemsstaterna måste dessutom se till att de allmänna arbetsvillkor som gäller för berörda arbetstagare i det egna landet också gäller för invandrare och utstationerad personal. Det skulle kunna räcka med att företagen får underteckna en förklaring om att de skall respektera dessa villkor. För att försäkra sig om att företaget fullgör sina skyldigheter bör man utse en medarbetare till lokal representant som skall tillhandahålla de dokument som krävs för arbete på platsen.

Röstresultat:

För: 84

Emot: 132

Nedlagda röster: 1

Punkt 4.2.4

Stryk texten och ersätt med följande:

"Idén att förenkla förfarandena och skapa en enda kontaktpunkt för tjänsteleverantörer är positiv. Det saknas dock konkreta kommentarer om förfarandena. Bekämpningen av byråkrati och tungrodd administration bör ägnas särskild uppmärksamhet."

Röstresultat:

För: 74

Emot: 141

Nedlagda röster: 3

Punkt 4.2.6

Stryk punkten.

Röstresultat:

För: 6

Emot: 140

Nedlagda röster: 1

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Clearing och avveckling i Europeiska unionen – förslag till åtgärder och strategier"

(KOM(2004) 312 slutlig)

(2005/C 221/21)

Den 29 april 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda meddelande.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén gav den 1 juni 2004 facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att bereda ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 10 februari) **Umberto Burani** till huvudföredragande och antog följande yttrande med 99 röster för och 2 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Inom ramen för handlingsplanen för finansiella tjänster, som lanserades 1999, tar kommissionen upp den komplicerade frågan om värdepapperstransaktioner, särskilt **clearing** och **avveckling**, som utgör det grundläggande elementet i transaktionerna. Säkerheten och effektiviteten i systemen – som är osynliga för privata investerare – utgör grunden för värdepappersmarknaderna. Om logiken å ena sidan är lättfattlig – clearing ger motparterna garantier mot "återanskaffningskostnadsrisken" (utebliven betalning från en av motparterna), medan avvecklingen garanterar betalning för sålda värdepapper – är å andra sidan de underliggande processerna, mekanismerna och bestämmelserna ett mycket komplicerat och specifikt område. I detta kapitel sammanfattas de viktigaste punkterna i kommissionens dokument.

1.2 På det **nationella** planet fungerar systemen **tillfredsställande** vad gäller kostnadseffektivitet och säkerhet. Problemet uppstår i stället vid **gränsöverskridande** transaktioner, där det förekommer **effektivitetsbrister, risker och höga kostnader** till följd av en överdriven fragmentering av marknaderna, som i sin tur orsakas av **lagstiftning, regler och rutiner som skiljer sig** från land till land. Marknadsoperatörerna själva påpekar behovet av reformer.

1.3 Meddelandet, som snart kommer att följas av ett direktiv, utgör underlag till en diskussion mellan berörda parter om de olika aspekterna av problemet, med det grundläggande syftet att **skapa en effektiv, integrerad och säker europeisk marknad** för clearing och avveckling av värdepapperstransaktioner. Integrationen av systemen kommer att kräva **förenade insatser från marknadskrafterna och de offentliga myndigheterna**. Kommissionen ämnar främja **samordningen** mellan institut i den privata sektorn, tillsynsmyndigheter och lagstiftande organ.

1.4 Det kommer att krävas ett **ramdirektiv** för att **infrastrukturoperatörerna och användarna av tjänsterna** (auktoriserade operatörer) **skall få tillträde till och fritt kunna välja ett clearing- och avvecklingsystem** som är vederbörligen auktoriserat och övervakat och som fungerar i överensstämmelse med konkurrensreglerna. Vid utarbetandet av direktivet försäkras kommissionen att den skall respektera **subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna** genom att beakta kravet på att i möjligaste mån inte blanda sig i de kriterier som antagits av de nationella myndigheterna för att reglera de olika marknadsstrukturerna. Detta förhållningssätt borde leda till en tydlig, tillförlitlig och enhetlig **rättslig grund**.

1.5 Kommissionen ämnar inte beröra en möjlig **konsolidering** (gränsöverskridande) av **clearing- och avvecklingsverksamheten**, som man menar i första hand bör vara en marknadsdriven process. Kommissionen förbinder sig å andra sidan att kontrollera att de offentliga policymålen beaktas (konkurrenskraft, soliditet/effektivitet i systemen).

2. Den nuvarande situationen

2.1 Förfarandena för clearing- och avveckling är komplicerade. Med dessa begrepp avser kommissionen "alla led i det system som krävs för att avsluta en transaktion med värdepapper eller derivatinstrument". Funktionen **clearing** omfattar **förnyelse** (ingripande av clearingmedlemmar och motpartens riskhantering) och **nettning** (beräkning av skulder och fordringar samt reglering av de bilaterala åtagandena). En sidofunktion är **nettning med novation**, som garanterar motparter mot "risker för ersättningskostnader" (risk för förluster på grund av motpartens insolvens).

2.1.1 Funktionen **avveckling** är ytterst förenklat dels **en notariatsfunktion** (kodifiering av värdepapper, central förvaring av dematerialiserade värdepapper, utbyte av persoppgifter mellan deponent och utgivare, m.m.), dels **central förvaring av värdepapper** (hantering av värdepapperskonton, värdepappersförvaltning, etc.), samt en regelrätt **avvecklingsfunktion** (beräkning av fordringar, överföringar mellan värdepapperskonton, förbindelser med centralbanker, automatisk överföring av likvida medel, dagstransaktioner för tillförande av likvida medel till systemen för kontantbetalningar och värdepappersbetalningar, genomförande av transaktioner inom penningpolitiken, etc.).

2.1.2 **Definitionen av funktionerna**, de tekniska termerna och deras innehåll är ibland tvetydiga, dels därför att terminologin inte alltid överensstämmer på de olika språken, dels därför att innehållet kan tillämpas något olika på de inhemska marknaderna. Det är därför ytterst viktigt att man i det framtida direktivet antar **en terminologi som är noggrant kontrollerad**, som kan förstås av alla och översättas till de olika språken i samarbete med nationella experter.

2.2 **Clearingtjänsterna** tillhandahålls av organ med den gemensamma benämningen **centrala motparter**. **Avvecklingen** sker via **värdepapperscentraler**. De centrala motparterna och värdepapperscentralerna utgör ett **"slutet kretslopp"**, som utöver kontakterna dem emellan också omfattar centralbanker samt auktoriserade banker och finansiella institut. **Investerarna har inga kontakter med de centrala motparterna eller värdepapperscentralerna**. Det är endast aktörerna (banker och finansiella institut som är clearingmedlemmar) som har tillträde till dessa.

2.3 Gränsöverskridande transaktioner kan ske enligt skilda metoder på något av följande sätt:

- Direkt tillträde på distans till de utländska avvecklingssystemen.
- Utnyttjande av ett förvaringsinstitut med direkt eller indirekt tillträde till det utländska avvecklingssystemet.
- Utnyttjande av en internationell värdepapperscentral med direkt eller indirekt tillträde till ett utländskt avvecklingssystem.

2.3.1 Förutom att alla dessa alternativ inte är tillgängliga för varje aktör har de alla tre sina för- och nackdelar. De har emellertid en **gemensam nämnare: de är dyra och ineffektiva**. Den bristande effektiviteten beror inte på systemen själva, utan har att göra med kravet på att använda komplicerade förfaranden och att garantera samtliga deltagare mot insolvensrisker eller utebliven leverans.

2.4 Av det som sagts ovan skulle man lätt kunna dra slutsatsen att det för att skapa en integrerad, konkurrenskraftig och säker marknad skulle räcka med att anta gemensamma stan-

dar, harmonisera lagstiftning och skattesystem samt rationalisera och internationalisera strukturerna. Kommittén vill varna för lättfärdig optimism. De lösningar som i teorin kan förefalla lätta att införa måste bedömas mycket noga med hänsyn till **den aktuella situationen** i ett Europa som består av 25 länder som är mycket olika till storlek och ekonomisk tyngd. I hela unionen finns 24 värdepapperscentraler, och två av dessa hanterar 32,2 % av antalet transaktioner och 60,4 % av deras totala volym. I 14 av 25 länder finns inga clearingmöjligheter. I EU-15 är avvecklingen med centralbanksmedel långt vanligare än avveckling med affärsbanksmedel och motsvarar 67 % av såväl antalet transaktioner som deras volym.

2.4.1 Denna synbarligen mycket haltande situation är förståelig om man betänker att olika länder med låg marknadskapitalisering inte har och inte heller kan ha strukturer för värdepapperscentraler och centrala motparter. Sådana kostar nämligen pengar och kan bli livskraftiga endast under förutsättning att de kan räkna med ansevärliga volymer. Några strukturer har nått **näst intill monopolställning** på nationell nivå (vilket inte betyder att de automatiskt bryter mot konkurrensreglerna), och fungerar **effektivt och till låg kostnad**.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén tar del av kommissionens initiativ och välkomnar ett dokument som innebär ett steg mot en integrering av de europeiska värdepappersmarknaderna. Ämnet är mycket specifikt, det är tekniskt till sin natur och har ett ekonomiskt och finansiellt innehåll som inte alltid är lättförståeligt. Det innehåller också **politiska och konkurrensrelaterade aspekter** som kan få betydande konsekvenser för framtidens marknader. Vare sig innovationerna föreslås eller påtvingas bör de således **gradvis** införas i praktiken genom att man bedömer såväl de omedelbara som de mer långsiktiga **återverkningarna** på marknaderna.

3.2 Om det underförstådda syftet med kommissionens initiativ är att göra den europeiska marknaden konkurrenskraftig i förhållande till den amerikanska (som för övrigt ses som "riktmärke" på förslag från Europaparlamentet), får man inte glömma bort att den nyligen genomförda **utvidgningen av unionen** har inneburit att det tillkommit relativt "svaga" marknader eller under alla omständigheter marknader med erfarenheter och strukturer som ännu inte har befästs. Förändringar som genomförs utan bedömning av deras omedelbara och framför allt långsiktiga konsekvenser skulle kunna få traumatiska effekter med risk för att det skapas en otillbörlig dominans från de "starkare" systemens sida. De **konsolideringar** som kommissionen nämner som en positiv effekt av integrationen (och till vilka kommissionen förklarar sig "neutral"), bör inte fastställas med hänsyn till behovet av överlevnad, utan beslutas av marknadskrafterna utifrån en **fri utvärdering av deras lämplighet**.

3.3 Förutom den situation som beskrivs i punkt 2.4, är de viktigaste faktorerna som avgör en fragmentering av marknaderna **de skiftande nationella lagstiftningarna och skattesystemen**, både vad gäller egendomsrätt och transaktioner. På dessa områden krävs ett ingripande från gemenskapens sida för att man skall uppnå en **konvergens av regelverken** som undanröjer dagens rättsliga och framför allt skattemässiga hinder.

3.4 En konvergens av lagstiftningen är nödvändig, men det räcker inte. Om det slutliga målet är att skapa en solid alleuropeisk struktur krävs en **konkurrens på lika villkor mellan banker och finansiella institut** och en konkurrens som främst bygger på mellanhandernas **valfrihet** (se punkt 3.7), som uppnås genom en noggrann kontroll av **tillträdesreglerna**. Att skapa förutsättningar för en optimal konkurrens är en nödvändighet för att uppnå en **prissänkning** för investerarna.

3.5 Kommissionen tar inte ställning till frågan om att **klargöra och göra åtskillnad mellan aktörernas** (banker och finansiella institut) **och infrastrukturens olika roller**. Infrastrukturen sköter **clearingfunktionen** (centrala motparter) och **avveckling och förvaring** (värdepapperscentraler). Varje kategori har skilda uppdrag och driftsprofiler, vilket gör att de båda funktionerna kräver **skilda regler och anpassade kontroller**. Kommittén noterar att affärsbankerna i allt större omfattning tenderar att "internalisera" clearing- och avvecklingsfunktionerna.

3.5.1 På marknaden verkar sedan en tid två av de största organisationerna, som är ett exempel på just den situation som beskrivs i punkten ovan, dvs. ett mellanting mellan bank och mellanhand. De har däremot separat redovisning. Erfarenheterna av dessa strukturer är positiva vad gäller effektivitet, stordriftsfördelar och ekonomiskt resultat. Trots allt vore det orealistiskt att kräva en splittring eller omstrukturering av företag som utgör marknads ryggrad.

3.5.2 Det finns två alternativa lösningar: Antingen accepterar man att det kan finnas "kombinerade" organisationer, eller också väljer man den strikt juridiska lösningen att kräva en åtskillnad mellan bankverksamhet och den verksamhet som utgörs av clearing och avveckling. Den första lösningen gynnar marknaden ur effektivitets- och kostnadsynpunkt, men innebär åtminstone teoretiskt sett ett ökat risktagande och mindre effektiva kontroller. Det andra alternativet skulle ligga i linje med den gängse principen att separera verksamheten, men det förefaller varken görligt eller önskvärt. Tydligt är att den enda rekommendation som kommittén kan lägga fram är att **den separata redovisningen skall erbjuda tillräcklig insyn för att möjliggöra effektiva kontroller, både från tillsynsmyndigheternas och konkurrensmyndigheternas sida**. Ett

direktiv som dikterar detaljerna för att uppfylla dessa villkor vore välkommet, för att inte säga nödvändigt.

3.6 Som anförts ovan erinras om att investerarna endast har kontakt med operatörerna. Till **de centrala motparterna** och **värdepapperscentralerna** har däremot **endast operatörerna tillträde** via clearingmedlemmar och förvaringsinstitut. Värdepapperscentralerna i sin tur har kontakt med respektive nationella centralbanker och med andra inhemska eller utländska värdepapperscentraler.

3.7 Operatörerna kontrolleras redan av tillsynsmyndigheterna, men mellanhanderna ställer upp ytterst strikta tekniska regler och kapitalregler vad gäller tillträdet till deras tjänster. Detta innebär att endast ett begränsat antal operatörer har direkt kontakt med mellanhanderna, medan andra måste förlita sig på auktoriserade operatörer för transaktioner som innebär en risk. De regler som fastställs av mellanhanderna hänger samman med den **funktion av allmänt intresse** som dessa instanser har. De har åliggandet att säkerställa **stabiliteten på marknaden** och ytterst **att skydda investerarna**. Tillsynsmyndigheterna och konkurrensmyndigheterna skall kontrollera att de tillträdesbestämmelser som mellanhanderna har fastställt inte används för att begränsa **rätten till fritt tillträde**.

3.8 Med tanke på de olika aktörernas driftsegenskaper **har investerarna ett direkt intresse av att operatörerna är tillförlitliga och solida**. Marknaden däremot stöder sig **på att mellanhanderna är tillförlitliga och solida**. Medan systemrisken är gemensam för operatörer och mellanhänder, måste de kontroller som utförs på båda parter ske enligt skilda förutsättningar. Det är bakgrunden till det krav som framfördes i punkt 3.5 ovan på att **upprätthålla skilda roller och regler**. När det gäller värdepapperscentralerna skall det påpekas att kreditrisken för deltagarna (huvudsakligen kreditinstitut) är praktiskt taget obefintlig eftersom medlemsstaternas lagar skyddar investeraren mot en värdepapperscentrals insolvens genom att kräva att de värdepapper som förvaras inte skall tas upp i deltagarnas balansräkning.

3.9 Vad gäller de åtskilda rollerna ställer sig kommittén liksom några av operatörerna frågande till att vissa **bankinstitut köper upp värdepapperscentraler** i olika länder och på så sätt integrerar, eller snarare blandar ihop, sin egen roll med de internationella värdepapperscentralernas. Kommittén uppmanar kommissionen att i första hand undersöka om det föreligger några tecken på eventuella **snedvridningar av konkurrensen** till följd av sammanblandningen av rollerna som operatör och mellanhand hos en verksamhet (eller hos skilda men med varandra förbundna verksamheter). Man bör särskilt kontrollera att värdepapperscentralernas funktioner inte utnyttjas för att finansiera eller gynna andra verksamheter.

3.10 Även om en snedvridning av konkurrensen ännu inte kan bevisas, leder sammanblandningen av olika funktioner, vilket påpekats ovan, till att myndigheternas **kontroller försvåras**. Som bank är en internationell värdepapperscentral underkastad de bankbestämmelser och -kontroller som gäller i det land där den har sitt säte, men som värdepapperscentral måste den rätta sig efter skilda regler och kontroller från de myndigheter som ansvarar för värdepappersmarknaden i de länder där den är verksam. Även om det föreligger separat redovisning kan länkar, vare sig de är mer eller mindre uppenbara, skapa överlappningar vad gäller befogenheter eller vad värre är, riskabla luckor i övervakningen. För ordningens skull bör dock påpekas att de lagar om förvaring av värdepapper som nämns i punkt 3.8 effektivt skyddar investerarna.

3.11 Som avslutning på de allmänna kommentarerna och som inledning till de särskilda kommentarerna här nedan konstaterar kommittén att kommissionens dokument bygger på en önskan att skapa en integrerad marknad som är fri från restriktioner, som respekterar konkurrensreglerna och som bedriver sin verksamhet till låga kostnader. Alla dessa mål bör stödjas. EESK vill särskilt framföra följande synpunkter:

- Varje innovation har en positiv eller negativ inverkan på **marknadens soliditet**. Inga vare sig liberaliserings- eller konkurrenshänsyn får överskugga kravet på att skydda investerarna.
- **Konkurrensreglerna** måste efterlevas, men man måste beakta att **alla deltagare inte har samma riskprofil**.
- Begreppet "öppen marknad" får inte gå ut över kvaliteten.
- Så länge man inte har uppnått en verklig **konvergens av skatteförfarandena** kommer marknaden att kännetecknas av **snedvridningar och höga kostnader**, som kommer att bli ännu påtagligare när de tekniska och rättsliga hindren väl är undanröjda. Enhetliga förfaranden skulle bland annat förenkla kontrollen av skatteflykt.
- Även om det är riktigt att man måste avskaffa de hinder som i dag försvårar tillträdet till **de lokala marknaderna** skall man inte underskatta det förhållande att varje marknad har sina **särskilda egenheter och rutiner**, som ingen harmonisering någonsin kommer att rå på. Trots att kommissionens förklaring i punkt 1.4 verkar betryggande vill kommittén i sammanhanget påpeka att **rättssäkerheten** är ett mycket viktigt krav.

4. Särskilda kommentarer

4.1 De hinder som kartlagts i Giovanni-rapporterna

4.1.1 De två rapporterna från Giovanni-gruppen⁽¹⁾ är utgångspunkt för kommissionens reflexioner. Beskrivningen av förhållandena i dessa rapporter är resultatet av framstående experters arbete som man har anledning att helt och fullt lita på. De **fakta** som läggs fram går inte att invända mot, men

(1) Giovanni-rapporterna och de tillhörande dokumenten är tillgängliga på kommissionens webbplats http://europa.eu.int/comm/internal_market/financial-markets/index_en.htm#otherdocs.

kommittén anser att det finns utrymme för diskussion om **åsikterna**. Vi vill därför komma med några konstruktiva kommentarer.

4.1.2 De hinder som kartlagts i de två Giovanni-rapporterna (sammanlagt 15 stycken) kan delas in i följande tre grupper: **tekniska eller marknadsmässiga** hinder, **skattemässiga** hinder och **rättsliga** hinder. Den åsikt som formuleras i rapporterna – och som kommissionen delar – är att ett av de främsta integrationshindren är begränsningarna för **platsen för clearing och avvecklingen**, det vill säga att aktörerna inte får fritt tillträde till och fritt kan välja denna plats. Kommissionen konstaterar med rätta att detta innebär en **begränsning av konkurrensen**. Kommittén instämmer i stort men anser att grunderna för vissa av dessa begränsningar bör undersökas närmare, så att man kan se om det finns rättmätiga skäl utöver den rena protektionismen.

4.1.3 Andra hinder som kartlagts är de som förmår eller tvingar aktörerna att **använda lokala aktörer** för att få tillträde till utländska avvecklingssystem. Även i detta fall uppmanar kommittén till försiktighet. Som antytts i punkt 3.11 ovan beror inte alla begränsningar och hinder på att man vill skydda den egna marknaden.

4.1.4 Kommittén håller förbehållslöst med kommissionen i dess kritik av att avvecklingssystemen i vissa länder måste **innehålla en mekanism för uppbörd av transaktionsskatter**, medan ett annat system skulle kunna innebära att högre skatter betalades. Detta innebär att aktörernas valfrihet begränsas av kostnadsskäl, och det är ett av de hinder som är svårast att undanröja, eftersom det gäller en nationell skatteåtgärd.

4.2 Avsaknad av en gemensam ram för reglering och tillsyn

4.2.1 Clearing- och avvecklingssystemen är underställda de nationella myndigheternas bestämmelser och övervakning. **Det finns inget regelverk på EU-nivå**. I och med att det saknas ett gemensamt regelverk – och därmed ett "EU-pass" – är det logiskt att de nationella myndigheterna kan hindra system som de inte kontrollerar att få tillgång till marknaden. Detta kan rättfärdigas med att deras uppdrag är att skydda den marknad de är ansvariga för. För att åtgärda denna brist har Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR, Committee of European Securities Regulators) tillsatt en gemensam arbetsgrupp för att utveckla **gemensamma standarder** för företag som tillhandahåller clearing- och avvecklingstjänster, genom att anpassa rekommendationerna från G10-gruppens kommitté för betalningssystem. Resultatet av detta arbete kommer – förhoppningsvis – att bli **rekommendationer och inte bestämmelser**. Fördelen med rekommendationer är att de kan antas av alla och när så är lämpligt ändras för att anpassas till den tekniska utvecklingen och marknaden.

4.2.2 Gemensamma bestämmelser är en förutsättning för marknadsintegration. De standarder som Europeiska centralbankssystemet och CESR fastställer **skall inte vara obligatoriska** eftersom endast ett gemenskapsdirektiv kan ändra eller åsidosätta nationella rättsliga bestämmelser. Kommittén hoppas att Europeiska centralbankssystemets och CESR:s bestämmelser skall **publiceras efter det att ramdirektivet har antagits**, och att de i enlighet med riktlinjerna skall begränsas till att införliva direktivets bestämmelser eller fylla eventuella luckor i regelverket. Ett annat tillvägagångssätt skulle kunna orsaka förvirring på marknaderna.

4.3 Avsaknad av gemensamma spelregler

4.3.1 Vissa institut som erbjuder clearing- och avvecklingstjänster är registrerade som banker eller investeringsföretag. Kommissionen förklarar att banker och investeringsföretag kan erbjuda **gränsöverskridande förvaringstjänster** med hjälp av de pass som infördes genom direktivet om investeringstjänster, medan det inte finns någon motsvarande rättighet för de aktörer som enbart tillhandahåller clearing- och avvecklingstjänster. De två aktörskategorierna är underställda olika kapitaltäckningskrav och olika bestämmelser i fråga om kontroller och tillhandahållande av tjänster. Kommissionen drar slutsatsen att denna situation innebär **stora problem för likabehandlingen**.

4.3.2 Kommissionen tycks anse att det största problemet gäller **marknadsöppning** och **jämlika konkurrensvillkor**. Kommittén anser att det viktigaste är att **marknaderna är säkra** och att **kontrollerna är effektiva**. Den situation som har uppstått är relativt oroväckande. I brist på tydliga och enhetliga bestämmelser har det skapats strukturer som utgör mellanformer eller blandas samman, och det är svårt att avgöra vilken verksamhet som dominerar: bankverksamheten, mellanhandstjänster för värdepapper eller clearing. Det är visserligen sant att kombinerade eller kompletterande verksamheter ger samverkans effekter och skalfördelar, men det är också sant att man bör undvika alltför många kontroller och olika bestämmelser för de olika verksamheterna.

4.3.3 Sammanfattningsvis menar kommittén att man bör behandla konkurrensfrågan med största försiktighet: **Marknadernas säkerhet måste gå först och styra alla ställningstaganden**. När detta villkor väl är uppfyllt, gäller det att respektera den fria marknadens bestämmelser och skydda aktörernas och investeringarnas intressen på ett balanserat sätt.

5. Kommissionens mål

5.1 Det mål som kommissionen föreslår är att skapa **effektiva och säkra** clearing- och avvecklingssystem i EU som garanterar att **samma spelregler** gäller för olika leverantörer av dessa tjänster. Detta mål är tänkt att uppnås genom följande åtgärder och politik:

— **Liberalisering och integrering** av clearing- och avvecklingssystem och därmed garantier för omfattande rätt till tillträde och för att hindren undanröjs.

— Fullständig tillämpning av **konkurrensreglerna**.

— Antagande av en **gemensam ram för reglering och tillsyn**.

— Genomförande av lämpliga **styrningssystem**.

5.2 Med vissa förbehåll är kommittén positiv både till de mål, de förfaranden och den politik som skall antas. I stort sett instämmer kommittén även i den genomförandeplan som kommissionen skisserar. Därför kommer vi nedan endast att framföra några kommentarer som kan bidra till kommissionens utmärkta arbete.

5.3 Kommissionen är enig med Lamfalussys och Giovanninis rapporter om att en välgörande **koncentration** av clearing- och avvecklingssystemen kommer att inledas när de nödvändiga åtgärderna vidtagits. **Marknaden bör bli drivkraften i denna process**. Kommissionen anser att den bör inta en **neutral ståndpunkt i strukturella frågor** och därför avstå från att ta ställning i fråga om vertikal eller horisontell konsolidering och om de mellanhandstjänster eller banktjänster som avvecklingssystemen eller de centrala motparterna erbjuder.

5.4 EESK vill kommentera detta, och därmed komplettera och förtydliga det som sagts i punkt 4.3.2 ovan. Medan **gränsöverskridande koncentration av likvärdiga organ** kan ge skalfördelar och förenklade förfaranden, har **koncentration av olika verksamheter i ett enda organ** en tendens att leda till gigantiskt stora hybridföretag. Tillsynsmyndigheterna bör i nära samarbete med konkurrensmyndigheterna garantera att detta inte innebär ett hot mot **mindre företags överlevnad**. Om så enbart för öppnhetens skull, bör marknaden ha möjlighet att förstå "vem som gör vad".

5.4.1 Kommissionens förklaring om att inte vidta åtgärder bör sättas i relation till den "avsiktsförklaring" som nämns längre fram i dokumentet (se punkt 6.2 sista strecksatsen nedan) och som skall garantera avsikten att **kontrollera att konkurrensreglerna respekteras**.

6. Kommissionens initiativ

6.1 Kommissionens program för att uppnå målen förefaller korrekt och rationellt, och framför allt präglad av realism. Innovationerna kan införas **successivt** – vilket innebär rimligt lång tid för det fullständiga genomförandet – och hela tiden med respekt för marknadsbestämmelserna. **Åtgärder i form av lagar och andra författningar används endast när detta behövs.**

6.2 Kommissionen har inrättat en **rådgivande och övervakande grupp** med uppgiften att analysera de hinder som enligt Giovanninis rapport bör undanröjas på den privata sektorns initiativ. Kommissionen avser även att göra följande:

- Föreslå ett **ramdirektiv** för inrättande av en säker rättslig ram, så att man kan säkerställa ömsesidigt erkännande av de olika nationella systemen.
- Inrätta **expertgrupper** som behandlar olika **rättsliga och skattemässiga frågor** och som kan föreslå metoder för harmonisering av nationella lagar eller förfaranden.
- Kontrollera att **konkurrensreglerna verkligen respekteras**, och "hålla ett vakande öga på **existerande monopol** och främja konsolideringen inom branschen genom att **ingripa där det är nödvändigt**".

6.2.1 De flesta åtgärderna i kommissionens handlingsplan ger inte anledning till några särskilda kommentarer. Kommittén begränsar sig till ett fåtal kommentarer som utgångspunkt för diskussion:

6.3 **Rätt till tillträde och val** (punkt 2.1 i meddelandet): Det viktigaste problemet i hela uppbyggnaden av en alleuropeisk marknad är att vissa (i viss bemärkelse nästan alla) myndigheter **hindrar leverantörer av clearing- och avvecklingstjänster att få tillträde och välja den plats för clearing och avveckling som de föredrar**. Inför det motstånd som olika nationella myndigheter bjuder ser kommissionen ingen annan råd än ett direktiv som ålägger dem att undanröja dessa hinder och att **garantera** alla berörda parter – investeringsföretag och banker, centrala motparter och värdepapperscentraler – att **alla lämpliga motparter i samtliga EU-länder får rätt till tillträde**. På detta sätt skulle det dessutom bli möjligt för de reglerade marknaderna och de multilaterala handelsplattformarna att ingå **avtal med centrala motparter och värdepapperscentraler** i andra EU-länder.

6.3.1 EESK instämmer i princip i det mål som kommissionen föreslår, men har ändå **vissa förbehåll**. De nuvarande

hindren beror inte alltid på nationella myndigheters vilja till protektionism. I många fall är den främsta avsikten att **skydda marknaden mot risker som myndigheterna själva inte kan kontrollera**. Det handlar om berättigade hänsynstaganden. Utbytet av information är inte alltid tillfredsställande, men det som framför allt saknas är snabb information, en avgörande förutsättning för att man skall kunna vidta åtgärder i tid.

6.3.2 Kommissionens dokument innehåller en rad långtgående tillsynsåtgärder, som framför allt rör **kapitaltäckning och riskhantering** och som upprätthåller principen om **hemlandskontroll**. En **modell för samarbete inom tillsynen** skall införas, "för att undvika att clearing- och avvecklings-system (...) övervakas av flera olika tillsynsmyndigheter". Angreppssättet är visserligen korrekt, men man får inte bortse från att det praktiska genomförandet kan bli svårt.

6.3.3 Tillsynsmyndigheternas arbetsbörda ökar avsevärt när marknaderna blir alltmer sofistikerade samtidigt som koncentrationer, fusioner och förändringar i företagsstrukturen sker i snabb takt. Teoretiskt sett kan man mycket väl hävda att **samarbetsåtgärderna är korrekta och rationella**. Men EESK fruktar att **de praktiska svårigheterna** kommer att bli betydande. Det blir inte lätt att integrera 25 system, som inte alla befinner sig på samma nivå i fråga om effektivitet, resurser och erfarenhet. Kommittén anser att **datum för liberaliseringsåtgärdernas ikraftträdande** bör fastställas först **när alla nationella tillsynsmyndigheter har gett sitt ovillkorliga samtycke**. Dessa myndigheter bör på ett ansvarsfullt sätt försäkra att de kan delta i systemet för informationsutbyte och garantera att marknaden skyddas från **systemrisk**.

6.4 **Styrning** (punkt 2.3 i meddelandet): Kommissionen **vill inte gå in i debatten om vilken företagsform** som är lämpligast för de företag som styr avvecklingssystemen och för deras centrala motparter. Kommittén konstaterar för övrigt att många problem rörande konkurrens och dominerande ställning skulle lösas genom en **kooperativ företagsform** där deltagarna i systemet kan eftersträva en balanserad budget i stället för vinst.

6.4.1 Eftersom mellanhänderna har känsliga uppgifter och ett stort marknadsinflytande, anser kommissionen att det är nödvändigt att dra upp **riktlinjer för en effektiv styrning** som medger insyn och gör det möjligt att kontrollera företagspolitiken och de löpande affärerna. Kommittén instämmer i detta. Riktlinjerna kräver inga särskilda kommentarer, utom att de är i linje med det moderna begreppet företagsstyrning (*corporate governance*).

6.4.2 Kommissionen tillägger att dessa organ skulle kunna använda sig av **konkurrensbegränsande metoder**, just eftersom de har så stort inflytande. För att skydda sig mot detta bör de centrala motparterna och värdepapperscentralerna föra **separata konton** och därmed visa hur de sköter sina institutionella verksamheter, åtskilt från tillhandahållandet av olika tjänster. Samma bestämmelser bör tillämpas på det som kommissionen definierar som **"icke-kärnverksamheter, t.ex. bankverksamhet"**. Hur viktig en central motpart eller en värdepapperscentral än kan vara, verkar det inte rimligt att reducera bankverksamheten till en "icke-kärnverksamhet". Deltagarna i avvecklingssystemet behöver kredit i form av affärsbanksmedel (eller centralbanksmedel) för att överbrygga tillfälliga likviditetsbrister. Bankverksamheten kan omfatta mycket stora belopp, och framför allt när det råder ett spant läge på marknaden får man inte underskatta **systemriskerna**.

6.4.2.1 Ett **undantag från regeln om separata konton** verkar dock befogat när det gäller **värdepapperscentralerna**, eftersom dessa organs "bankfunktioner" rör de deltagande bankerna och därför **stöder avvecklingen**. Krediten är därmed på sätt och vis en del av avvecklingen, och som sådan kan den – eller bör, enligt vissa – utgöra en verksamhet som är knuten till värdepapperscentralernas institutionella funktion. Detsamma kan sägas om de centrala motparterna, när kredit krävs för att clearingen skall kunna genomföras på ett fullgott sätt och krediten kan betraktas som en del av clearingen.

6.4.3 Det framgår inte klart hur de **myndigheter som kontrollerar** bankerna och de myndigheter som kontrollerar de centrala motparterna och värdepapperscentralerna i praktiken skall kunna **samarbeta i kritiska situationer** med tanke på det snabba agerande som krävs. EESK hoppas som tidigare sagts att de potentiella riskerna för marknaden skall få myndigheter med tillsyn över bankverksamhet och annan verksamhet under överinseende av ECB att ingå avtal om kontinuerligt samarbete och ömsesidig information, och att anta tillräckligt snabba och effektiva åtgärder i kritiska fall.

6.5 **Rättsliga och skattemässiga skillnader** (punkt 3 i meddelandet). De rättsliga problemen är så många och komplicerade att det inte är möjligt att redogöra för dem på ett strukturerat sätt. **Skillnaderna i lagstiftning** rör avtalsmässiga, äganderättsmässiga, bolagsrättsliga och konkursrättsliga aspekter samt internationell rätt, och de **får rättsliga återverkningar i alla skeden** av inköp, clearing och leverans/överföring av värdepapper. Kommissionen konstaterar att *"nationella skillnader i materiell rätt i de olika berörda jurisdiktionerna (...) [kan] påverka hela processen negativt"*.

6.5.1 Det är allmänt accepterat att det kommer att ta **lång tid** att lösa de otaliga och komplicerade rättsliga problemen. Om man är realist inser man att nationella egenarter och konservativ byråkrati ofta har orsakat **förseningar och hinder i processerna för harmonisering av lagstiftningen**. Kommittén hoppas att medlemsstaternas ansvarskänsla för en

gångs skull skall gå före de nationella intressena. Kommissionen föreslår att man inrättar en **grupp** med företrädare för högskolor, offentliga myndigheter och praktiserande advokater. Den skall få i uppgift att fördjupa de analyser som inlets av Giovannini-gruppen och föreslå lämpliga lösningar. Gruppen skall även stå i kontakt med andra organ som har inlett detta arbete på internationell nivå (Unidroit). Kommittén föreslår att gruppen kompletteras med tekniska och rättsliga experter från aktörssidorna.

6.5.2 Den harmonisering av lagstiftningen som kommissionen avser att påbörja kommer inte att kunna avslutas innan de övriga aspekterna i ramdirektivet har utvecklats. Under tiden måste man **leva med de nuvarande lagstiftningarna** och ta itu med de rättsliga aspekterna endast när detta är absolut nödvändigt. Man bör undvika förhastade åtgärder som kräver ytterligare ändringar. Å andra sidan konstaterar kommittén att marknaden hittills har fungerat utan allvarliga problem, på grundval av **etablerade metoder och praxis** som sällan har gett anledning till invändningar och ännu mer sällan till rättsliga avgöranden. Man bör därför inte betrakta skillnaderna i lagstiftning som ett verkligt hinder, utan snarare som något som komplicerar förfarandena och medför stora kostnader.

6.5.3 De synpunkter som framförs i ovanstående punkt gäller även **skattemässiga** åtgärder, ett område där skillnaderna i lagstiftning och medlemsstaternas legitima vilja att beskatta inkomster från värdepapper ger upphov till en **oöverskådlig mängd bestämmelser** som ofta är diskriminerande, ibland svårtolkade och alltid **kostsamma för marknaden**. Kommittén anser inte att den behöver gå in på kommissionens förslag, som är formellt korrekta men som kan stöta på motstånd i medlemsstaterna, särskilt om man inte först tar itu med motstridiga ideologiska riktlinjer. Det främsta målet är att **harmonisera förfarandena för skatteuppbörd**. Var och en av de olika metoder som föreslås har sina fördelar och nackdelar, men det är viktigt att medlemsstaterna åtminstone på denna punkt når en överenskommelse.

6.6 **Konkurrenspolitiken** (punkt 4 i meddelandet): Detta område ägnas särskild uppmärksamhet i kommissionsdokumentet och en viktig princip slås fast: **Åtgärderna för att liberalisera och integrera de befintliga systemen och konkurrenspolitiken kompletterar varandra**. Denna princip kan verka självklar, men när den skall omsättas i handling kan tolkningarna bli olika och framför allt restriktiva. Kommissionen säger sig **inte vilja ta ställning i frågan om vertikal eller horisontell konsolidering**, men förklarar att det **skulle kunna uppstå konkurrensproblem** när vissa koncentrationer leder till att en dominerande ställning på marknaden skapas eller förstärks, vilket redan i dag är fallet. Problemet är inte den dominerande ställningen i sig, som inte är olaglig, utan **missbruk av en dominerande ställning**, något som med tanke på hur marknaden ser ut kan leda till problem i tillämpningen av bestämmelserna.

6.6.1 Kommissionen ger exempel på hur **gränsöverskridande koncentrationer** mellan nationella och internationella centrala motparter har lett till att det bildats organ av mycket stora dimensioner. Andra former av koncentrationer och strukturerat samarbete diskuteras också. När man undersöker huruvida befintliga och framtida strukturer respekterar eller kommer att respektera konkurrensreglerna, bör man erinra sig att **de centrala motparterna och värdepapperscentralerna** under alla omständigheter och **med nödvändighet är få och stora**. Mot bakgrund av deras natur är det orealistiskt att tänka sig att det i alla länder skulle finnas så många strukturer att man kan undvika att en av dem får en viktigare ställning än de andra. Detsamma gäller i ännu högre grad på europeisk nivå. Skillnaden mellan ett organ som spelar en viktigare roll än andra och ett som har en "dominerande ställning" är hårfin, och konkurrensmyndigheternas bedömning måste grunda sig på en ingående kännedom om marknadens särdrag och operativa behov.

6.6.2 Det vore ännu svårare att göra en bedömning av en dominant ställning eller **konkurrensbegränsande verksamhet**, om tendensen till horisontell konsolidering mellan centrala aktörer och bankverksamheter – något som kommissionen förhåller sig neutral till – blir bestående. **Priskontrollen** kommer att bli särskilt komplicerad eftersom priserna inte kan regleras, men kommissionen vill kunna försäkra sig om att priserna inte tillämpas utifrån **diskriminerande kriterier**. De kriterier som används när man fastställer priser är eller bör vara förenliga med marknadsbestämmelserna, och de rör volymer, säkerhet, erbjudna garantier och en rad kvalitativa aspekter. Det blir inte lätt att med säkerhet avgöra vilka kriterier som är objektiva och vilka som inte är det, och när kriterierna är diskriminerande. Det kan bli ännu svårare att avgöra vilka **priser** som är **överdrivet höga** till följd av en dominerande ställning. Det finns nämligen inga på förhand fastställda kriterier för detta, utan man får göra en bedömning från fall till fall.

6.6.3 Som avslutning på denna kortfattade genomgång av konkurrensaspekterna vill kommittén uttrycka sitt stöd för kommissionens angreppssätt, men också komma med en uppmaning – som bör omsättas i tvingande bestämmelser – till samarbete mellan tillsynsorgan och konkurrensmyndigheter på både nationell och europeisk nivå. Tillsynsmyndigheterna kan (i samarbete med konkurrensmyndigheterna) genomföra en förhandskontroll för att undvika att en dominerande ställning leder till missbruk och utestängning. Den efterhandskontroll som kan medföra konflikter och påverka marknaden negativt kommer att kunna minimeras när tydliga och rimliga marknads- och kontrollregler har införts.

6.6.4 Slutligen tar kommissionen upp problemet med avtal, både s.k. exklusivitetsavtal och icke-exklusiva avtal. Kommissionen tar inte ställning i denna fråga, utan förbehåller sig rätten att undersöka varje enskilt fall, ett balanserat tillvägagångssätt som får kommitténs fulla stöd.

7. Slutsatser

7.1 EESK har behandlat kommissionsdokumentet med stort intresse och huvudsakligen analyserat det utifrån arbetsmarknadsparternas perspektiv, eftersom kommittén företräder dessa parter. Kommittén är positiv till angreppssättet och riktlinjerna. Detta är ett mycket komplicerat och känsligt ämne, och vägen fram till genomförandet av ett direktiv kommer därför att bli lång. Enligt sakkunniga personer kan genomförandet av bestämmelserna komma att ta flera år.

7.2 Kommittén inser att rådfrågningen av alla berörda parter – marknaden, tillsynsmyndigheter och regeringar – med nödvändighet är ett långvarigt och mödosamt arbete, och att vägen från direktiv till lagstiftning kan bli ganska komplicerad. Vi undrar därför vilken situation som kan utvecklas under tiden; en icke oberättigad fråga som inte är avsedd att väcka onödiga farhågor. När allt kommer omkring har marknaden hittills klarat kritiska lägen med hjälp av de nuvarande reglerna, och myndigheterna har behärskat även de svåraste situationerna.

7.3 Problem uppstår snarare på kort sikt: Utvecklingen av de utländska marknaderna – inte bara de amerikanska, utan även de asiatiska – bidrar till tendensen att skapa starkare och effektivare strukturer i Europa. Denna tendens är rationell och i linje med bestämmelserna på en marknad som inte kan isolera sig från omvärlden, inte heller i regelhänseende. Mot bakgrund av konkurrensreglerna krävs det förnuft och försiktighet när man tillåter eller förbjuder företagskoncentrationer eller nya funktioner som företag eller finansgrupper tar på sig.

7.4 Å andra sidan anser kommittén att konkurrensmyndigheterna inte skall fatta självständiga beslut. Att tillsynsmyndigheternas åsikt skall vara utslagsgivande är en regel som – även om den inte gäller alltid och överallt – hädanefter bör gälla. När man vill öppna marknaderna och samtidigt följa konkurrensreglerna, får man inte bortse från marknadens säkerhet; en aspekt som endast kan bedömas av den som har ansvar för den.

Bryssel den 10 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om att inrätta ett integrerat handlingsprogram inom livslångt lärande"

(KOM(2004) 474 slutlig – 2004/0153 COD)

(2005/C 221/22)

Den 9 september 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 149.4 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 januari 2005. Föredragande var Christoforos Koryfidis.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 10 februari 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 107 röster för och 2 röster emot.

1. Inledning

1.1 Efter en lång process bestående av analyser, förarbeten och samråd⁽¹⁾ har kommissionen presenterat sitt förslag till integrerat handlingsprogram inom livslångt lärande.

1.2 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ställer sig mycket positiv till detta initiativ och vill understryka att kommentarerna i detta yttrande endast avser att göra kommissionens konkreta förslag så funktionella och effektiva som möjligt.

1.3 EESK:s kommentarer avseende kommissionens förslag präglas därför av den kunskap och de erfarenheter som kommittén har inom följande områden:

Den eftersläpning som präglar arbetet med att uppnå Lissabonstrategins mål.

Den eftersläpning som kännetecknar arbetet med anpassa utbildningen till dagens produktivetskrav⁽²⁾.

Den demografiska situationen i Europa.

De diskussioner som nyligen inletts på europeisk och nationell nivå när det gäller att hitta lösningar på dessa problem⁽³⁾.

⁽¹⁾ De olika stegen beskrivs i bilagan till detta yttrande.

⁽²⁾ Jfr EESK:s yttrande EUT C 120, 20.5.2005.

⁽³⁾ Den senaste tiden har betydande krafter mobiliserats för att hitta lösningar på de viktigaste problemen i unionen, såsom Lissabonstrategins målsättningar (sysselsättning, kunskapsbaserad ekonomi, hållbar utveckling m.m.). Det livslånga lärandet, och behovet av att främja detta lärande under strukturerade former, utgör en gemensam nämnare för alla lösningar på dessa problem. Denna mobilisering omfattar även de initiativ som tagits av det nederländska ordförandeskapet, i samarbete med kommissionen, om kopplingen mellan vidareutbildning och produktivitet och när det gäller att stärka det europeiska samarbetet i fråga om vidareutbildning. Ett annat viktigt initiativ är Kok-rapporten om halvtidsöversynen av Lissabonstrategin i mars 2005 (http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf).

2. Kommissionens förslag

2.1 Syftet med kommissionens förslag (KOM(2004) 474 slutlig) är att omstrukturera dagens utbildningsprogram. Enligt förslaget har följande fyra faktorer beaktats:

— De förändringar som sker inom EU, nämligen att utbildningssystemen alltmer integreras i ett perspektiv av livslångt lärande.

— Utbildningens ökande betydelse för att uppnå en konkurrenskraftig och dynamisk kunskapsbaserad ekonomi i EU.

— Behovet av att lyfta fram de starka sidorna och åtgärda den brist på sammanhang och synergieffekter som följer av den nuvarande mer fragmenterade programutformningen.

— Behovet av att förenkla och rationalisera EU-lagstiftningen genom att utforma integrerade ramar inom vilka många olika typer av verksamhet kan finansieras.

2.2 Förslaget bygger på gemenskapens nuvarande program Sokrates, Leonardo da Vinci och eLearning samt på Europainitiativet och olika gemenskapsfinansierade åtgärder som avser att stödja organisationer på europeisk nivå och främja särskilda utbildningsåtgärder.

2.3 Förslaget bygger också på insikten att en sammanslagning av "gemenskapens stöd till gränsöverskridande samarbete och utbytesverksamhet inom allmän och yrkesinriktad utbildning i ett enda program skulle ge betydande fördelar, vilka skulle möjliggöra bättre samverkan mellan de olika verksamhetsområdena, erbjuda mer kapacitet att stödja utvecklingen av livslångt lärande, samt mer konsekventa, enhetliga och effektiva administrationssätt" ⁽¹⁾.

2.4 Kommissionen drar därför slutsatsen att ett integrerat program bör inrättas "för att genom livslångt lärande bidra till utvecklingen av Europeiska unionen som ett avancerat kunskapssamhälle med hållbar ekonomisk utveckling, fler och bättre arbetstillfällen samt större social sammanhållning" ⁽²⁾.

2.5 Kommissionen framhåller även följande: "Med hänsyn till specificiteten i sektorerna för skolor, högre utbildning, yrkesutbildning och vuxenutbildning, och det behov som därav följer, nämligen att grunda gemenskapens verksamhet på mål, typer av insatser och organisatoriska strukturer som är skräddarsydda för dem, anser man att det är lämpligt att inom ramen för Integrerade programmet bibehålla enskilda program som riktar sig till var och en av dessa fyra sektorer, alltmedan enhetligheten och det som är gemensamt för dem maximeras." ⁽³⁾

2.6 Det integrerade programmet består av följande:

— Program för specifika sektorer:

- Comenius-programmet, i vilket man skall möta behoven inom undervisning och lärande hos alla som deltar i förskole- och skolutbildningen.
- Erasmus-programmet, i vilket man skall möta behoven inom undervisning och lärande hos alla som deltar i formell högskoleutbildning och yrkesinriktad utbildning på eftergymnasial nivå.
- Leonardo da Vinci-programmet, i vilket man skall möta behoven inom undervisning och lärande hos alla som deltar i yrkesinriktad utbildning för vuxna.
- Grundtvig-programmet, i vilket man skall möta behoven inom undervisning och lärande hos alla som deltar i alla former av vuxenutbildning.

— Det övergripande programmet skall omfatta följande fyra centrala verksamhetsområden:

- Samarbete inom gemenskapen vad gäller policy för livslångt lärande.
- Främjande av språkinläring.
- Utarbetande av innovativa IKT-baserade innehåll, tjänster, undervisningsmetoder och rutiner för livslångt lärande.
- Spridning och tillvaratagande av resultat från insatser som fått bidrag ur programmet och tidigare liknande program, samt utbyte av goda lösningar.

— Jean Monnet-programmet skall stödja institut och verksamhet inom europeisk integration. Programmet skall omfatta följande tre centrala verksamhetsområden:

- Jean Monnet-insatsen.
- Driftsbidrag till namngivna institut som befattar sig med frågor som rör europeisk integration.
- Driftsbidrag till andra europeiska institut och föreningar inom allmän och yrkesinriktad utbildning.

2.7 En viktig faktor i kommissionens förslag är översynen av de kvantifierade målen i förhållande till de ändrade belopp som föreslås i den detaljerade budgetplanen för perioden 2007–2013. Dessa mål är följande:

- Att 1 av 20 elever deltar i Comeniusverksamhet under perioden 2007–2013.
- Att uppnå tre miljoner Erasmusstudenter fram till 2011.
- Att skapa 150 000 praktikplatser inom Leonardo da Vinci-programmet fram till 2013.
- Att 25 000 personer deltar i transnationell verksamhet inom Grundtvig fram till 2013.

⁽¹⁾ KOM(2004) 474 slutlig – skäl 16.

⁽²⁾ KOM(2004) 474 slutlig – skäl 17.

⁽³⁾ KOM(2004) 474 slutlig – skäl 18.

2.7.1 Kommissionen anser att dessa högt ställda mål är viktiga för att man skall kunna göra det nya programmet till ett lämpligt stödinstrument när det gäller att se till att EU senast 2010 blir världens mest konkurrenskraftiga och kunskapsbaserade ekonomi.

2.7.2 Kommissionen föreslår att 13 620 miljoner euro anslås till programmet under dess sju verksamhetsår.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommissionens förslag visar prov på stor kreativitet och dess genomförande kommer förmodligen att bli en komplicerad process. Det kommer att ställas krav på allmänna och detaljerade kunskaper om målen, åtgärderna och de problem som uppstår när den europeiska utbildningspolitiken utvecklas. Programmet kommer också att vara beroende av att man kopplar samman de olika utbildningsalternativen med unionens övergripande mål för 2000-talet⁽¹⁾, i synnerhet de mål som fastställts för det innevarande årtiondet⁽²⁾. Det kommer slutligen också att krävas insikt om att de val som görs nu är de rätta för framtiden.

3.2 EESK har en klar och tydlig uppfattning om hur unionens huvudsakliga mål bör rangordnas och hur det livslånga lärandet skall knytas till dessa mål. Kommittén har nyligen redogjort för sina synpunkter i yttrandet om "Vidareutbildning och produktivitet"⁽³⁾, som utarbetades på begäran av det nederländska ordförandeskapet. Kommitténs syn på kommissionens förslag bygger i stor utsträckning på ovannämnda idéer och uppfattningar.

3.3 EESK:s ståndpunkter bottenar också i kommitténs erfarenheter av resultaten av unionens politik och program inom områdena för kultur och utbildning, fortbildning, ungdomsfrågor och idrott.

3.3.1 Den övergripande bilden är generellt sett positiv, med några få undantag. Kommittén gör bedömningen att programmen

⁽¹⁾ Målen om ett kunskapsbaserat samhälle, hållbar utveckling och dess tre dimensioner samt det mångfacetterade systemet för globalt styre.

⁽²⁾ Här avses de mål som fastställdes i Lissabon (kunskapsbaserad ekonomi), Göteborg (hållbar utveckling) och Barcelona (de europeiska utbildningssystemens kvantitativa dimension).

⁽³⁾ Jfr CESE 1435/2004.

— håller hög kvalitet och effektivitet när det gäller kommunikationen mellan EU:s olika organ, och mer specifikt mellan kommissionen och den europeiska allmänheten,

— utgör en viktig plattform när det gäller att rent praktiskt underlätta människors rörlighet inom EU och rörligheten i fråga om idéer och lyckade lösningar,

— genomförs på ett sätt som skapar ett högt mervärde för EU, både på kort och lång sikt.

3.3.1.1 Det är viktigt att påpeka att EU:s utbildningsprogram hittills är några av mycket få åtgärder som vänder sig direkt till unionens medborgare. Det nya programmet bör ha som syfte dels att främja en demokratisk utveckling grundad på deltagardemokratiska ideal och aktiva medborgare, dels att främja sysselsättning och en allsidig arbetsmarknad. Programmet skall bidra till EU-medborgarnas personliga och yrkesmässiga förverkligande genom att de får möjlighet att bredda sina kunskaper och ta till vara sin egen potential. Ur unionens synvinkel och med tanke på kopplingen till medborgarna är det viktigt att det inrättas ett övergripande program som är inriktat på olika åldersgrupper, enskilda individer, olika typer av arbetsplatser, små och medelstora företag samt arbetsmarknadens parter.

3.4 Ur kommitténs synvinkel är kommissionens initiativ att inrätta ett integrerat handlingsprogram på området för livslångt lärande ett steg i rätt riktning. EESK:s förslag avser därför endast att förbättra programmet.

3.4.1 EESK konstaterar dock att definitionen av begreppet livslångt lärande är bristfällig.

3.4.1.1 EESK anser att gemenskapens utbildnings- och ungdomspolitik bör definieras på ett enhetligt sätt⁽⁴⁾, så att det livslånga lärandet kan betraktas som en kontinuerlig process från förskoleåldern till efter pensioneringen⁽⁵⁾. Vi anser dessutom att man måste se längre än till de åldersrelaterade begränsningar som tvingats på allmänheten i de europeiska utbildningssystemen. Därför hade vi väntat oss mer av handlingsprogrammet, framför allt när det gäller att skapa ramvillkoren för livslångt lärande. Den stora svårigheten är att ge detta

⁽⁴⁾ Jfr EGT C 157, 25.5.1998, punkt 3.7.1: "Ett absolut villkor för utvecklingen av det europeiska utbildningsområdet är enligt kommittén integrationen av berörda politikområden (allmän och yrkesinriktad utbildning samt ungdomsfrågor) och koncentrationen av insatser. Den allmänna och den yrkesinriktade utbildningen samt ungdomsfrågorna bör redan i utformnings- och genomförandeskedet ingå i en ram för gemensamma och integrerade insatser. Detta ställningstagande innebär inte att kommittén fördömer utvecklingen av vissa utbildningsinitiativ och inte heller att vi förordar ett centraliserat politiskt schema. Vi vill i stället lägga tonvikten vid att man vid sidan av ett integrerat handlingsprogram bör inrätta en gemensam strategi när det gäller utbildning och ungdomsfrågor."

⁽⁵⁾ Jfr definitionen av livslångt lärande i artikel 3, punkt 27 i kommissionens förslag.

enhetliga och övergripande begrepp ett innehåll och en rättslig förankring, som innebär något mer än rätt till tillträde till sektorsprogrammen. Det integrerade programmet skall fungera som ett konkret verktyg för EU:s medlemsländer när det gäller att skapa förutsättningar som gör det möjligt för alla, oavsett ålder och levnadsvillkor, att ovillkorligen få tillträde till utbildningsprogrammen. Samtidigt skall man inför EG-domstolen kunna hävda denna rättsprincip som en grundläggande rättighet.

3.4.1.2 EESK är medveten om att möjligheterna att delta i det livslånga lärandet framför allt avgörs på nationell, regional och lokal nivå. Vi inser också att det finns hinder på EU-nivå som motverkar en fullständig integration av programmen i praktiken. När det gäller bestämmelser i programmen för de specifika sektorerna anser kommittén emellertid att man bör ta bort de strikta begränsningar (i fråga om ålder och studieinnehåll) som gäller mellan dagens utbildningssystem och för de studerande. Vi är samtidigt positiva till ett aktivt samarbete när det gäller att utveckla det integrerade programmet och program för kultur och ungdom, samt även idrott med tanke på att EU:s nya konstitution sannolikt kommer att ratificeras. Detta är av stor betydelse eftersom en stor del av dessa utbildningsinsatser av informell natur riktar sig till ungdomar och i stor utsträckning handlar om att inhämta de kunskaper som krävs för att man såsom aktiv samhällsmedborgare skall kunna anställas och integreras på arbetsmarknaden.

3.4.2 Det finns också brister i den horisontella kommunikationen och när det gäller kopplingen till programmen för de specifika sektorerna.

3.4.2.1 EESK anser att de problem som hänger samman med processen att uppnå unionens huvudsakliga mål är komplicerade. För att dessa problem skall kunna lösas måste man avlägsna alla de hinder som motverkar rörligheten mellan de olika utbildningssystemen, såväl inom som mellan medlemsstaterna. Hinder och begränsningar måste också tas bort för att livslångt lärande som gagnar alla berörda parter skall bli verkligt.

3.4.2.2 Motiveringsdelen i kommissionens förslag innehåller ett viktigt konstaterande som först framfördes i kommissionens meddelande om EU:s nya utbildningsprogram efter 2006⁽¹⁾. Kommissionen påpekar att utbildningssystemen integreras alltmer "i ett perspektiv av livslångt lärande för att man skall kunna möta de nya utmaningar som kunskapsamhället och

(1) KOM(2004) 156 slutlig.

befolkningsutvecklingen innebär"⁽²⁾. Dessvärre lyckas inte kommissionen föreslå några åtgärder i detta avseende. Kommissionens förslag är framför allt inriktat på befintliga utbildningsstrukturer och ger endast mycket små samordningsvinster mellan de olika utbildningsnivåerna. EESK anser att det nya programmet skulle bli mer anpassningsbart och mer innovativt om fler målgrupper får tillgång till de särskilda programmen. Vissa grupper som förmodligen skulle vara intresserade av att delta får inte uteslutas på grund av bristande utbildningskvalifikationer eller för hög ålder.

3.4.2.3 Ytterligare resurser måste därför anslås till samtliga typer av åtgärder inom ramen för det övergripande programmet. Syftet bör vara att få till stånd ett samarbete och åtgärder som skapar de rätta förutsättningarna för att vi skall kunna bygga ett verkligt område för livslångt lärande i Europa, skapa ett verkligt mervärde och i hög grad bidra till att Lissabonmålen och målen om hållbar utveckling uppnås. Detta samarbete och dessa åtgärder kräver naturligtvis att samtliga utbildningsnivåer⁽³⁾ involveras. Man bör även involvera arbetsmarknadens parter och, mer generellt, det organiserade civila samhället och den offentliga förvaltningen, framför allt på regional och lokal nivå.

3.4.2.4 Mot denna bakgrund bör man särskilt förstärka Grundtvig-programmet, som skall möta behoven när det gäller alla former av vuxenutbildning.

3.4.3 Förslaget brister även på ett tredje viktigt område när det gäller kopplingen mellan det integrerade programmet och Lissabonstrategins mål.

3.4.3.1 EESK anser att arbetet med att uppnå Lissabonmålen redan släpar efter i alldeles för hög grad. År 2010 kommer allt närmare, och frågan om huruvida Lissabonmålen kommer att uppfyllas är beroende av de personer som är sysselsatta vid den tidpunkten. Kommittén anser det vara av stor betydelse att vi skapar ett ökat medvetande om Lissabonstrategin och dess mål, vilket kräver kontinuerliga och övergripande åtgärder riktade till den europeiska allmänheten och arbetsmarknadens parter. Detta innebär att vi måste prioritera arbetet med att förbättra allmänhetens kunskaper om Lissabonstrategin och dess mål, och även successivt anpassa deras kompetens med utgångspunkt i de utmaningar som målet om hållbar utveckling och den kunskapsbaserade ekonomin innebär, samtidigt som det livslånga lärandet främjas som en övergripande åtgärd på alla nivåer.

(2) KOM(2004) 474 slutlig, punkt 1.3, första strecksatsen.

(3) Från förskola till eftergymnasial utbildning, allmän utbildning och yrkesutbildning; samtliga utbildningsanordnare (som tillhandahåller utbildning och fortbildning) och samtliga utbildningsformer (konventionella och alternativa).

3.4.3.2 EESK rekommenderar därför att man stärker de program för livslångt lärande som riktar sig till personer som redan befinner sig på arbetsmarknaden samtidigt som man kopplar samman dessa program med programmen för hållbar utveckling och kunskapsbaserad ekonomi. Detta innebär med andra ord att det måste utarbetas individuella program för livslångt lärande i liten och stor skala, i samråd med arbetsmarknadens parter och med utgångspunkt i de särskilda krav som ställs för att vi inom ramen för de mer övergripande programmen skall kunna uppnå Lissabonmålen och målen om hållbar utveckling ⁽¹⁾.

3.4.3.3 EESK anser det vara särskilt viktigt att små och medelstora företag får tillgång till de olika programmen. Kommittén påpekar i ett tidigare yttrande att små och medelstora företag "måste söka råd och stöd från den egna sociala och ekonomiska omgivningen, eftersom det är svårt att ta fram färdiga utbildningsprogram på egen hand" ⁽²⁾. EESK föreslår därför att ett särskilt förfarande tillämpas för små och medelstora företag, med förenklade rutiner som gör att dessa företags deltagande i programmen blir både möjligt och effektivt.

3.4.3.4 EESK:s rekommendationer kan finansieras inom ramen för de angivna budgetanslagen, om man fram till 2010 justerar fördelningen mellan utvecklingsåtgärder och åtgärder för att höja rörligheten, till förmån för utvecklingsåtgärderna. Finansieringen kan också säkerställas genom att man ser till att åtgärderna ligger i linje med och kompletterar gemenskapens övriga relevanta åtgärder (jfr artikel 14 i förslaget). I detta hänseende måste gemenskapens sysselsättnings- och forskningspolitik samt åtgärderna inom ramen för Europeiska socialfonden och EU:s strukturfonder kännetecknas av en dimension som omfattar livslångt lärande. Fram till år 2010 måste dessa åtgärder i så stor utsträckning som möjligt ligga i linje med målen i programmet för livslångt lärande.

3.5 En annan brist gäller den komplicerade ansvarsfördelningen mellan europeisk, nationell, regional och lokal nivå samt mellan offentliga myndigheter och arbetsmarknadens parter, och på ett mer övergripande plan det organiserade civila samhället.

3.5.1 EESK anser det vara av avgörande betydelse att det finns en tydlig och effektiv ansvarsfördelning mellan alla de aktörer som bidrar till att genomföra det integrerade programmet för livslångt lärande. I en så viktig fråga som att bygga ett kunskaps Europa går det inte att skilja mellan

aktiva politiskt ansvariga å ena sidan och passiva mottagare å andra sidan.

3.5.2 EESK anser att arbetsmarknadens parter och förvaltningarna på regional och lokal nivå bör involveras i det integrerade programmets samtliga förfaranden och åtgärder. Alla arbetsmarknadsorganisationer och andra organisationer i det civila samhället skall på begäran få en EU-märkning om de deltar i det integrerade programmet, förutsatt att de själva vidtar kompletterande åtgärder. Tack vare EU-märkningen kan de delta i en europeisk koalition för folkbildning, som kan ha en eller flera representanter i programkommittén. Ett aktivt engagemang av detta slag skapar acceptans i samhället för hela systemet och stärker programmets dynamik och effektivitet.

3.5.3 Genom denna rekommendation skulle det integrerade programmet för livslångt lärande kunna relateras till praktiska sociala vardagsbehov. Även marknadens behov skulle kunna vägas in. Detta skulle bland annat skapa de bästa möjliga förutsättningarna när det gäller att förbättra balansen mellan marknadens (framför allt arbetsmarknadens) behov och de sociala behoven.

3.5.3.1 EESK vill framför allt uppmärksamma att kommissionen i sitt förslag inte nämner de prioriteringar som lyftes fram av arbetsmarknadens parter i mars 2002 avseende förslaget till åtgärds paket för att stärka arbetskraftens livslånga kompetensutveckling.

3.6 En annan viktig punkt är frågan om rörlighet, de resurser som anslås till detta ändamål och hur resurserna fördelas mellan de olika sektoriella programmen.

3.6.1 EESK anser att rörligheten är en positiv faktor, förutsatt att denna faktor kopplas samman med programmets kvalitetsaspekter. Målet att tredubbla verksamheten inom de program som syftar till att underlätta rörligheten måste därför även innefatta vissa kvalitetsaspekter. Med beaktande av ovanstående resonemang och under den nuvarande perioden fram till år 2010 kännetecknas rörligheten för EU:s sysselsatta medborgare av sådana kvalitetsaspekter och bör på ett avgörande sätt kunna bidra till att Lissabonstrategins mål kan uppnås.

3.6.2 EESK efterlyser därför en mer balanserad fördelning av anslagen för rörlighet, till förmån för dessa medborgare.

⁽¹⁾ För ytterligare information, se CESE 1435/2004, punkt 9 (ett exempel på bästa praxis).

⁽²⁾ Jfr EUT C 120, 20.5.2005, punkt 8.1.1.3.

3.7 EESK anser att kommunikationsaspekten är ett stort problem när det gäller att skapa ett positivt engagemang för det integrerade programmet bland EU:s medborgare.

3.7.1 I detta hänseende vill EESK också framhålla att termen "integrerat program" inte på något sätt (inte heller ur kommunikativ synvinkel) bidrar till att skapa ett positivt mottagande hos allmänheten.

3.7.2 EESK föreslår därför att termen "integrerat program" ersätts med en term som människor kan ta till sig och som återspeglar syftet med programmet. EESK anser att "Athena" (kunskapens och vishetens gudinna i det antika Grekland) är en sådan term.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Som en förlängning av ovanstående allmänna kommentarer syftar EESK:s särskilda kommentarer till att redogöra mer i detalj för kommitténs reservationer och invändningar mot vissa artiklar i kommissionens förslag. Detta bör tolkas som att EESK i princip stöder de olika artiklarna om inte motsatsen hävdas.

4.2 Artiklarna 1–8

4.2.1 EESK anser att man bör se över artiklarna 1–8 med beaktande av rekommendationen om att arbetsmarknadens parter – tillsammans med det civila samhället samt regionala och lokala myndigheter – bör involveras mer aktivt i det integrerade programmets samtliga förfaranden och åtgärder (punkt 3.5.2). Kommitténs rekommendation avseende programmets namn (punkt 3.7.2) bör också beaktas.

4.2.2 I fråga om de särskilda programmen rekommenderar kommittén i ovanstående allmänna kommentarer att det skapas institutionella strukturer för att stärka gemensamma – och eventuellt långsiktiga – åtgärder, framför allt på områden där man tillämpar principen om livslångt lärande och där man tar fasta på medborgarnas reaktioner på utmaningarna i dagens samhälle.

4.3 Artiklarna 9–14

4.3.1 EESK anser att artikel 11 om arbetsmarknadens parter och deras deltagande och representation i programkommittén är bristfälligt formulerad.

4.3.1.1 För det första utgör formen för arbetsmarknadsparternas deltagande i den kommittén ett grundläggande problem. Att ge dem observatörsställning, även om de i praktiken har rätt att framföra sina synpunkter, strider mot principen om demokratiskt deltagande i EU:s konstitution, som för närvarande håller på att ratificeras. Det handlar framför allt om hur man skapar en grund för ett gemensamt socialt ansvarstagande i arbetet med att utforma och utveckla EU:s utbildningspolitik. Om arbetsmarknadens parter får delta fullt ut i kommitténs arbete (dvs. ges rösträtt), kommer man att lägga grunden till ett delat ansvarstagande, och arbetsmarknadsparternas roll blir av avgörande betydelse för arbetet med att utforma och utveckla en effektiv utbildningspolitik. Vid sidan av myndigheternas ansvar för övergripande utbildningsbeslut har även arbetsmarknadens parter ett jämförbart ansvar med avseende på vidareutbildning under hela yrkeslivet. Detta ansvar institutionaliseras i form av kollektiva förhandlingar, något som också bör vara fallet.

4.3.1.2 Om arbetsmarknadens parter inte ges möjlighet att delta på ett lämpligt sätt i programkommittén skulle detta kunna bli prejudicerande, och liknande beslut skulle därmed kunna fattas på nationell, regional och lokal nivå. Detta vore felaktigt, eftersom arbetsmarknadens parter redan spelar en viktig roll i arbetet med att utforma utbildningspolitiken i vissa medlemsstater.

4.3.1.3 EESK anser att en separat dialog bör föras om programkommitténs sammansättning, i syfte att stärka dess funktion och effektivitet. Rent generellt anser dock EESK att den kommitténs ledamöter måste representera samtliga grupper som påverkar eller påverkas av åtgärder inom ramen för det livslånga lärandet och som besitter relevanta allmänna kunskaper eller har specialistkompetens. Det är viktigt att hitta en kreativ balans i detta hänseende. Kommittén i fråga måste med andra ord struktureras på såväl nationell basis som på produktions- och arbetsmarknadsbasis (arbetsmarknadens parter och det civila samhället mer generellt) och kunskapsbasis (den akademiska världen).

4.3.1.4 EESK anser avslutningsvis att man begår ett misstag om man begränsar arbetsmarknadsparternas deltagande till frågor som enbart rör yrkesutbildning. Programkommitténs verksamhet måste integreras i processen att skapa ett kunskaps Europa. Detta innebär att kommittén i fråga kan bistå med exempel på bästa praxis för planering och beslutsfattande som bygger på tillförlitliga kunskaper – kunskaper om helhetsbilden, men också specialistkunskaper om en del av helheten. Det är därför viktigt att alla aktörer är representerade i programkommittén, så att de kan delta i samtliga förfaranden på ett både funktionellt och engagerat sätt när man diskuterar frågorna *vad, hur och varför* avseende de olika alternativen.

4.3.1.5 EESK efterlyser ett mer aktivt förhållningssätt när det gäller funktionshindrades särskilda inlärningsbehov och föreslår därför att artikel 12 b ändras enligt följande:

”tillgodose behoven hos inlärare med behov av särskilt stöd, och på ett aktivt sätt ta hänsyn till funktionshindrades särskilda behov, i synnerhet genom att bidra till att de integreras i den gängse utbildningen,”

4.4 Artiklarna 15–46

4.4.1 Med hänvisning till våra allmänna kommentarer (punkt 3.4.2) föreslår vi att verksamheten breddas, att man anslår ökade resurser till det övergripande programmet och att anslagen till sektorsprogrammen minskar i motsvarande omfattning.

4.4.1.1 Tankegångarna bakom ovanstående förslag är mycket enkla. När man anslår ökade resurser till det övergripande programmet, i överensstämmelse med programmets innehåll, initieras en process som bidrar till att modernisera det europeiska utbildningssystemet som helhet. Investeringar inom ramen för det övergripande programmet ger avkastning inom de europeiska utbildningssystemen i hög grad beroende på de olika åtgärdernas typ av mervärde. Av detta resonemang följer att investeringar i det övergripande programmet är de mest produktiva och mest effektiva investeringarna.

4.4.2 EESK föreslår att det förbättrade övergripande programmet för livslångt lärande kopplas direkt till Lissabonstrategins mål, till en hållbar utveckling och till de medborgare som kommer att vara aktivt yrkesverksamma under perioden fram till 2010 (punkt 3.4.3.2).

4.4.2.1 En sådan koppling innebär i praktiken ett integrerat förhållningssätt till vår övergripande strategi för livslångt lärande, med utgångspunkt i de problemställningar som lett oss fram till denna strategi, de mål vi satt upp för att komma till rätta med problemen och de medel som finns tillgängliga för att uppnå dessa mål. Ovannämnda koppling innebär också:

- Stöd till forsknings- och pilotprojekt i den akademiska världen, hos arbetsmarknadens parter och det organiserade civila samhället rent allmänt samt inom den regionala förvaltningen, med syftet att uppnå Lissabonmålen.
- Särskilda incitament för samarbete mellan ovannämnda aktörer, i syfte att uppnå Lissabonstrategins mål och målet om hållbar utveckling.
- Olika alternativa förslag för unionen, med utgångspunkt i bästa praxis, beträffande hur man kopplar samman åtgärder inom ramen för det livslånga lärandet med Lissabonstrategins mål på lokal nivå.

4.5 ESK anser att kommissionens programförslag utgör ett oerhört viktigt vägval för unionens framtida utveckling. Det är därför viktigt att korrigerande åtgärder kan vidtas när programmet genomförs och att det kontrolleras på högsta nivå. I detta hänseende anser EESK att det bör inrättas en ständig organisationskommitté på hög nivå som följer upp genomförandet av programmet i enlighet med den öppna samordningsmetoden. Huvuduppgiften för en sådan kommitté skulle vara att med kommissionens hjälp kontinuerligt följa upp hur programmet genomförs och att regelbundet informera Europeiska rådet, så att eventuella korrigerande åtgärder kan vidtas.

Bryssel den 10 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Hur skall regioner med permanenta naturbetingade och strukturella handikapp integreras på ett bättre sätt?"

(2005/C 221/23)

Den 27 januari 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Hur skall regioner med permanenta naturbetingade och strukturella handikapp integreras på ett bättre sätt?"

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 19 januari 2005. Föredragande var **Paulo Barros Vale**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 10 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 80 röster för, 0 röster mot och 3 nedlagda röster.

1. Inledning och allmänna synpunkter

1.1 Definition av begreppet "regioner med permanenta naturbetingade och strukturella handikapp"

1.1.1 Ett av Europeiska unionens strategiska mål är att uppnå en harmonisk och enhetlig utveckling i hela unionen genom att framför allt eliminera sådana faktorer som utgör hinder för vissa områdens konkurrenskraft och hämmar deras utveckling, oberoende av om dessa faktorer är av socioekonomiskt, historiskt, fysiskt eller naturbetingat slag.

1.1.2 Bland de olika hindren utgör tillgängligheten ett av de allvarligaste problemen, eftersom det kraftigt påverkar levnadsvillkoren i vissa områden, till exempel öar och bergsområden. Glest befolkade områden medför dessutom stora problem för utvecklingen i vissa regioner. Det finns områden med flera olika problem, till exempel öar som består av bergsområden, och vars svårigheter därför mångdubblas.

1.1.3 I strävan efter ekonomisk och social sammanhållning har Europeiska kommissionen konstaterat att det finns strukturella permanenta handikapp (geografiska eller naturbetingade nackdelar och demografiska förhållanden) i vissa områden i EU – bergsområden, glest befolkade områden och öar – som påverkar dessa områdens ekonomiska aktivitet och utgör ett verkligt hinder för deras utveckling.

1.1.4 EESK menar dock att den europeiska regionalpolitiken generellt sett ändå inte har kunnat erbjuda lösningar som tar vederbörlig hänsyn till de kännbara nackdelar som dessa områden lider av.

1.1.5 Trots att det finns många gemenskapsåtgärder som riktas till, eller framför allt involverar, vissa av dessa områden rent konkret eller potentiellt, existerar det ingen europeisk

strukturpolitik som omfattar alla dessa missgynnade områden och åtgärder som är särskilt anpassade till deras särdrag.

1.1.6 EESK menar att detta till stor del beror på att det såväl rättsligt som formellt saknas ett regelrätt gemenskapsbegrepp som avser "regioner med permanenta naturbetingade och strukturella handikapp".

1.1.7 Den aktuella situationen med ett EU som utvidgats till 25 medlemsstater gör det ännu viktigare att ge ett sådant begrepp ett rättsligt/formellt erkännande som kan ligga till grund för en särskild åtgärdsmodell.

1.1.8 EESK anser att dessa områden skall uppmärksammas speciellt, bland annat genom att man inrättar en särskild struktur som omfattar permanenta åtgärder, vilket trots allt är det bästa sättet att komma till rätta med stadigvarande strukturproblem. Detta är enda möjligheten om man skall undvika en ökad isolering eller marginalisering av dessa områden och bidra till deras integration i den gemenskap de tillhör på lika villkor.

1.1.9 EESK framhöll redan i sitt yttrande om "Framtiden för Europeiska unionens bergsområden" (¹) att det behövs ett gemensamt synsätt som bygger på att man erkänner dessa områdens särskilda karaktär, vilket är i linje med artiklarna 158 och 299 i Amsterdamfördraget. Ett sådant erkännande, som motiveras av dessa områdens nackdelar och svårigheter, skulle kunna innebära att dessa områden garanteras rätt till solidaritet, särbehandling och försöksverksamhet.

1.1.10 Det har alltid varit EESK:s övertygelse att sådana områden behöver ett erkännande som stärker de grundläggande principer som kan bidra till att de kan hävda sig som genuina områden präglade av en diversifierad ekonomi.

(¹) EUT C 61, 14.3.2003, s. 187.

1.1.11 Därför ser EESK mycket positivt på att fördraget om upprättande av en konstitution för Europa – som antogs den 18 juni 2004 under regeringskonferensen med EU:s stats- och regeringschefer, och som det återstår att ratificera – har en artikel, som förefaller vara en omformulering av artikel 158 i Amsterdamfördraget, med en explicit hänvisning till områden som lider av permanenta strukturella nackdelar, som öar, bergsområden och glesbefolkade områden.

1.1.12 I artikel III–220 i avsnittet som behandlar ekonomisk, social och territoriell sammanhållning har, jämfört med artikel 158 i Amsterdamfördraget, följande stycke lagts till: *"Bland de berörda regionerna skall särskild hänsyn tas till dels landsbygdsområden, dels områden som påverkas av strukturomvandlingar och dels regioner med allvarliga och permanenta naturbetingade eller demografiska nackdelar såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, öregioner, gränsregioner och bergsregioner."*

1.1.13 Det faktum att regioner med dessa slag av handikapp nu tydligt nämns i det konstitutionella fördraget innebär utan tvivel en politisk hävstångseffekt som kan bidra till att man kommer att ta fram initiativ, både på nationell nivå och gemenskapsnivå, som är bättre anpassade till villkoren i dessa områden och har som mål att kraftigt minska dessa strukturella permanenta nackdelar, eller åtminstone mildra deras effekter.

1.1.14 EESK uppskattar att Europeiska unionen fortsätter sitt arbete med att främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen och anser att erkännandet av dessa områdens särdrag i fördraget utan tvivel innebär nya utvecklingsmöjligheter för dessa områden. Innan man upprättar en rättslig referensbas för att fastställa vilka områden som kommer i fråga behövs det dock ett klagörande av begreppet, alltså vad man menar med naturbetingade permanenta handikapp, demografiska handikapp, regioner med låg befolkningstäthet och bergsregioner.

1.1.15 Man måste nu objektivt fastställa vilka regioner som berörs, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, för att kunna genomföra särskilda varaktiga insatser till förmån för dessa regioner.

1.1.16 En sådan definition skulle säkerligen bidra till att gemenskapens insatser anpassas efter dessa områdens särart och inriktas på att kompensera de strukturella nackdelarna.

1.2 Problemen för Europeiska unionens öregioner

1.2.1 Ökaraktären betraktas som ett geografiskt och kulturellt särdrag och en permanent nackdel som hämmar dessa områdens konkurrenskraft.

1.2.2 På EU-nivå finns det tydliga referenser till öregioner (artikel 154 i EG-fördraget i dess lydelse efter Maastrichtfördraget, artikel 158 i EG-fördraget i dess lydelse efter Amsterdamfördraget och förklaring nr 30 till Amsterdamfördraget), där det erkänns att dessa områdens strukturella nackdelar kraftigt försvårar deras ekonomiska och sociala utveckling. Därför bör gemenskapslagstiftningen i berättigade fall ligga till grund för åtgärder som främjar dessa områden, så att de kan utnyttja den inre marknaden på lika villkor.

1.2.3 I rapporten om analysen av öregionerna ⁽¹⁾ från mars 2003 konstateras det dock att trots de betydelsefulla fördragshänvisningarna är resultatet i form av särskilda insatser magert.

1.2.4 I en studie av 286 öregioner ⁽²⁾ redovisas följande resultat:

- Dessa områden har cirka tio miljoner invånare och en yta på 100 000 km² (vilket motsvarar 3 % av EU:s totala befolkning och 3,2 % av dess yta).
- Dessa områdens sammantagna BNP uppskattas till 18 miljarder euro (vilket motsvarar 2,2 % av EU:s BNP) och BNP per capita (i köpkraft) till 16 300 euro (72 % av EU-genomsnittet) med kraftiga variationer mellan de olika öregionerna.
- Med vissa undantag är den ekonomiska och sociala situationen mindre gynnsam än i landet som öregionerna hör till. BNP per capita i öområdena ligger i allmänhet lägre än det nationella genomsnittet, utan att nödvändigtvis vara lägst för staten de hör till (siffrorna är klart högre än för EU:s tio fattigaste regioner).

⁽¹⁾ Slutrapport (2000 EG.16.0.AT.118) om analys avseende Europeiska unionens öregioner och yttersta randområden från mars 2003.

⁽²⁾ Följande fem kriterier ligger enligt Eurostat till grund för begreppet ö: ön skall ha en yta på minst 1 km², avståndet mellan ön och fastlandet skall vara minst 1 km, den bofasta befolkningen skall bestå av minst 50 invånare, det skall inte finnas någon fast förbindelse mellan ön och fastlandet, det får inte ligga någon EU-huvudstad på ön.

- Ömrådenas ekonomier är mycket sårbara i och med att de är uppbyggda kring ett fåtal näringar med en hög specialisering på jordbruk, fiske och turism. Bristen på råvaror utgör ett hinder för utvecklingen av industrin (ömrådena uppvisar en sysselsättningsnivå inom industrin som är lägre än EU-genomsnittet). Olika strategier för att försöka bredda den ekonomiska basen och minska säsongberoendet har genomförts.

- Ömrådena har procentuellt sett ett stort antal småföretag. Den inhemska marknadens begränsade omfattning, den låga kvalifikationsnivån och bristen på traditioner när det gäller att skapa nya företag skapar en vanskelig situation för företag i dessa områden.

- Befolkningen på öarna är ojämnt fördelad om man jämför de tre geografiska områdena: 95 % av invånarna är koncentrerade till Medelhavsöarna medan 5 % bor på öarna i Atlanten och Nordsjön. Denna ojämna fördelning blir ännu mer markant om man räknar invånare per ö (fem öar svarar för 85 % av befolkningen).

- Den bofasta befolkningens storlek är den mest avgörande nackdelen. Det tycks gå en undre gräns vid 4 000–5 000 invånare som förutsättning för att öarna skall ha en överlag positiv befolkningsutveckling, anläggningar och infrastruktur av god kvalitet samt en yngre befolkningssammansättning. Öarna under detta gränsvärde är särskilt drabbade av avfolkning och en åldrande befolkning och lider brist på nödvändig infrastruktur.

- Vid sidan av invånarantalet utgör de geografiska och naturbetingade förhållandena en tredje nackdel: ökaraktär, bergsområde eller del av en ögrupp. Dessa områden som i allmänhet är bergiga måste dessutom lösa problemen med att utgöra en del av en ögrupp.

- Ömrådena uppvisar å andra sidan vissa fördelar som bör utnyttjas bättre, till exempel för fritidsaktiviteter (turism, sport, fritidshus osv.), och kan spela en betydelsefull roll i samband med höghastighetsleder till sjöss.

1.2.5 Eurostats definition av en "ö" utesluter alla öar med en EU-huvudstad. Före utvidgningen innebar detta i praktiken att Storbritannien och Irland uteslöts, men nu utesluts även två förhållandevis små öar, Cypern och Malta. EESK föreslår att definitionen ses över så att den eventuellt omfattar dessa två nya medlemsstater. Kommissionen har redan erkänt detta i sitt förslag till de nya strukturfonderna och Sammanhållningsfonden⁽¹⁾ samt i samband med den nya EU-konstitutionen⁽²⁾, som innehåller en förklaring om detta.

1.3 Problemen för bergsregionerna

1.3.1 Bergsregionerna utgör cirka 40 % av EU:s territorium och har cirka 66,8 miljoner invånare (17 % av EU:s totala befolkning).

1.3.2 På grund av geofysiska, kulturella och ekonomiska särdrag (bergsområden gränsar ofta till en annan stat) saknas utvecklingsmöjligheter för många näringar, vilket inverkar på invånarnas levnadsvillkor.

1.3.3 I en nyligen genomförd studie om bergsregionerna⁽³⁾ betonas, förutom de olika naturbetingade, ekonomiska och sociala handikapp, även de stora skillnaderna mellan olika regioner.

1.3.4 I studien konstaterades också att den nationella politiken för bergsområdena skiljer sig åt, att den i vissa länder är i huvudsak sektorsanpassad och inriktad på jordbruk och landsbygdsutveckling, medan andra länder har satsat på en utveckling av många olika sektorer, framför allt områden som allmän infrastruktur, miljö och turism.

1.3.5 I studien framhålls också att miljö, natur och kulturella värden, som utgör en verklig tillgång, för närvarande har ett bättre skydd i den nationella lagstiftningen och gemenskapslagstiftningen, men att det är nödvändigt att skapa en bättre samordning med utvecklingsstrategierna.

⁽¹⁾ KOM(2004) 492 slutlig, artikel 52.1b i).

⁽²⁾ Bilaga XIX.

⁽³⁾ "Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries", Europeiska kommissionen, januari 2004.

1.3.6 I samband med globaliseringsprocessen varnar man i studien för tre risker: faran för att bergsområdena blir "friluftsmuseum" (natur- och kulturresevat och rekreationsområden), faran för att ekonomisk tillväxt främjas utan att hållbarhetsprincipen tillämpas samt faran för avfolkning.

1.4 Problem med låg befolkningstäthet

1.4.1 I områden med låg befolkningstäthet är huvudproblemet vanligtvis transporter, vad avser både tid och kostnader. I många fall är problemet en verklig brist på transportmöjligheter. Skalfördelar kan sällan uppnås i sådana områden, vilket är ett problem inte bara för den privata sektorn utan också för sociala och andra offentliga tjänster. Detta utgör en prövning för den nationella solidariteten i ett samhälle eftersom de offentliga tjänsterna i sådana landsdelar tar en större del av de offentliga utgifterna än vad befolkningens mängden borde innebära.

1.4.2 Ett annat problem som är typiskt för dessa områden är klimatet. Låg befolkningstäthet och kallt klimat hör ofta ihop. Till kostnaderna för de långa transportsträckorna kommer bl.a. också högre uppvärmningskostnader.

1.5 Frågor som rör transporter och transportkostnader – analys per capita och i absoluta tal

1.5.1 I sin resolution av den 12 februari 2003 om vitboken om transportpolitiken påminner Europaparlamentet om att målet med transportpolitiken är att bidra till den ekonomiska och sociala sammanhållningen och ta hänsyn till avlägset belägna områden, öar, bergsområden samt glesbefolkade områden. I resolutionen betonas återigen hur viktigt det är att beakta dessa områdens särskilda behov. Med tanke på de geografiska förhållandena är transporterna av avgörande betydelse för dessa regioner.

1.5.2 Att vissa av dessa områden utgörs av ögrupper ökar deras beroende av denna typ av tjänster eftersom deras politiska, ekonomiska och sociala förbindelser med det europeiska fastlandet är beroende av flyg- och sjötransporttjänster.

1.5.3 De ökade transportkostnaderna, som beror dels på läget, dels på att det är nödvändigt att säkerställa regelbundna

transporter, utgör ett problem för dessa områdens ekonomiska utveckling. De ekonomiska nackdelarna utgörs av höga transportkostnader för passagerare och gods till och från dessa områden (för öarna är kostnaden för att transportera varor till fastlandsmarknaden högre på grund av att man är beroende av sjö- eller flygtransport som är dyrare än väg- eller järnvägstransport för samma avstånd), höga distributionskostnader (behovet av stora lager för att förebygga varubrist p.g.a. klimatförhållanden eller av andra skäl och säsongsbetonad efterfrågan) samt högre produktionskostnader (p.g.a. den begränsade lokala marknaden och i vissa fall högre markkostnader till följd av lägre lokal investeringskapacitet).

1.5.4 Visserligen väger dessa områden lätt ur ekonomisk och demografisk synvinkel jämfört med övriga EU, men vissa av dem, i synnerhet de mest avsidat belägna och de yttersta randområdena, kan utgöra en europeisk plattform för utveckling av handelsförbindelser med respektive grannländer.

1.5.5 Man kan därför hävda att den gemensamma transportpolitiken, inte minst genom att knyta samman flera av dessa områdens flygplatser och hamnar med de transeuropeiska näten, har en väsentlig roll att spela när det gäller att tillgodose dessa områdens specifika behov och främja deras ekonomiska och sociala utveckling.

1.5.6 I rapporten om strukturellt mindre gynnade regioner framhåller utskottet för regionalpolitik, transport och turism den roll som de stora transeuropeiska näten kan spela på transport- och energiområdet för att lindra nackdelarna med tillgängligheten och för att främja konkurrenskraften, så att dessa områden får en bättre koppling till resten av EU och en mindre uppsplittrad regional marknad.

1.6 Frågor som rör telekommunikationer

1.6.1 De långa avstånden, såväl till de centrala europeiska marknaderna som till hemmamarknaderna, försämrar markant dessa områdens konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter.

1.6.2 Utvecklingen av informationssamhället, telekommunikationsnäten, multimedia-tjänster och tekniska innovationer utgör en verklig utvecklingspotential för dessa områden.

1.6.3 Den nya informations- och kommunikationstekniken, som förkortar avstånden och ger tidsvinster, bidrar till att reducera effekterna av isolering samt förser öarna med olika tjänster (särskilt inom utbildning och hälsovård, inom vården genom utvecklingen av telemedicin) och är en betydelsefull tillgång för att utveckla deras handel.

1.6.4 Väl medveten om att dessa faktorer spelar en avgörande roll för utvecklingen av den lokala ekonomin stöder Europeiska unionen de initiativ som tas av dessa regioner och privat och offentlig sektor för att modernisera telekominfrastrukturerna, utveckla de tjänster som krävs för att främja informationssamhället och anpassa det på bästa sätt till lokala förhållanden.

1.6.5 Studier visar dock att det på detta område fortfarande finns mycket stora skillnader jämfört med EU:s fastlandsområden, trots att telekominfrastrukturerna förbättrats avsevärt – både kvalitativt och om man räknar antalet anslutningar, såväl när det gäller regionala, nationella som internationella förbindelser – och trots att man utvecklat telematik tjänster, vilket möjliggjort bättre informationsflöde till användare av offentliga och privata tjänster.

1.6.6 Allt som allt har man trots betydande framsteg inte helt lyckats lösa alla dessa problem, men man kan hoppas att nya tekniska framsteg kommer att leda till positiva förändringar de närmaste åren, så att den känsla av isolering som invånarna i dessa områden upplever lindras.

1.7 *Infrastrukturer och tillgång till offentlig service: hamnar, flygplatser, järnvägar, vägar, hälsovård, utbildning och kunskapspolitik*

1.7.1 Områden med naturbetingade och strukturella permanenta nackdelar har i allmänhet stora svårigheter att behålla sina befolkning.

1.7.2 När det saknas en kritisk massa blir oftast den offentliga servicen i dessa områden både kvalitativt och kvantitativt lidande. Merkostnaderna för grundläggande tjänster som transporter påverkar den ekonomiska utvecklingen i dessa områden. Därför menar EESK att även de offentliga tjänsterna på grund av sin stora samhällsbetydelse väsentligt påverkar den territoriella dynamiken i dessa områden.

1.7.2.1 Eftersom tillhandahållandet av offentliga tjänster åligger medlemsstaterna är politiken för dessa tjänster i

huvudsak en nationell fråga. EESK uppmanar därför medlemsstaterna att inrätta sociala trygghetssystem som kännetecknas av social och geografisk solidaritet.

1.7.3 Visserligen har informations- och kommunikationstekniken bidragit till att lösa vissa problem, men de framsteg som har gjorts på detta område är fortfarande mycket blygsamma i de flesta av dessa missgynnade områden.

1.7.4 I likhet med Europaparlamentet anser EESK att övervakningen av gemenskapens konkurrenspolitik bör resultera i en förstärkning av det regionala stödet till områden med permanenta geografiska nackdelar, så att man där kan upprätthålla offentliga tjänster av god kvalitet.

1.8 *Problem och möjligheter med avseende på miljön – ekosystemens mångfald*

1.8.1 Miljön är i många av dessa områden mycket känslig och turismens utveckling, särskilt på vissa Medelhavsöar, ökar trycket på miljön ytterligare. Det ligger dock en ofantlig potential i de egna ekosystemens mångfald som kan och bör bringas i balans och utnyttjas på ett hållbart sätt.

1.8.2 På energiområdet karakteriseras öregionerna, särskilt de som ligger i EU:s yttre randområden, av ett kraftigt oljeberoende (p.g.a. deras belägenhet på långt avstånd från de stora energinäten och med högre elproduktionskostnader beroende på den mindre och ofta mycket begränsade omfattningen av elnäten). Därför måste alternativa förnybara energikällor utnyttjas, något som dessa områden i allmänhet är väl tillgodosedda med.

1.9 *Problem inom näringslivet; koncentration till vissa sektorer och brist på alternativ; sysselsättningssituationen*

1.9.1 Ett av de stora problemen för dessa regioner är utan tvivel de bristfälliga möjligheterna att starta och utveckla företag, vilket till stor del beror på brist på kapital och avsaknad av ekonomiska och sociala förutsättningar för att utveckla näringslivet.

1.9.2 I vissa studier framhålls att ekonomin i dessa områden, särskilt i de som är helt beroende av turismen, bör diversifieras och att man bör främja nya lokala utvecklingsinitiativ.

1.9.3 I vissa studier betonas att utbildningsprogram som främjar innovation och skapande av nya företag är nödvändiga för att stödja utvecklingen av nya sektorer eller för att ge turistverksamheten ett lyft och på så sätt främja sysselsättningen.

1.9.4 Sysselsättningsstrukturen visar att jordbruket i allmänhet har en stor tyngd. Andelen sysselsatta inom tjänstesektorn är också hög, men det handlar här främst om arbeten inom den offentliga sektorn.

1.10 *Möjligheter för turism och rekreation*

1.10.1 Turismen har otvivelaktigt stor betydelse som drivkraft för ekonomin och följaktligen för att komma till rätta med eftersläpningarna i dessa regioner med permanenta strukturella handikapp. Ofta är det framförallt turismen som skapar välstånd i dessa områden.

1.10.2 EESK anser att ansträngningarna att höja dessa regioners utvecklingsnivå så att den närmar sig övriga EU:s kräver att man i en strävan efter en verklig professionalism drar maximal fördel av turismen och den ekonomiska utvecklingspotential som denna sektor representerar.

1.10.3 Vi menar dock att det inte enbart är turismen som skall ligga till grund för ekonomin i dessa områden, utan ekonomin behöver diversifieras och verksamheterna breddas.

1.10.4 Redan i yttrandet om "Framtiden för Europeiska unionens bergsområden" ⁽¹⁾ framhöll EESK att turistutbudet i bergsområdena måste diversifieras, inom ramen för principerna om en hållbar utveckling, för att uppnå en bättre fördelning över året (en jämnare turisttillströmning under olika säsonger) och geografiskt (bättre fördelning av turistflödena i området).

1.10.5 EESK vill återigen poängtera att bergsområdenas förmåga att dra till sig besökande som vill utöva friluftaktiviteter, i form av turism eller bara rekreation, är ett resultat av dessa områdens naturliga kvaliteter, men vi menar att denna verksamhet också måste underhållas och stödjas så att den anpassas till förändringar i efterfrågan.

1.10.6 I olika studier framhålls att turism och rekreation är nyckelområden för dessa områden, men man varnar också för en överspecialisering inom denna näring.

1.11 *Kapacitet att dra till sig investeringar och öka möjligheterna för befolkningen att bo kvar samt utveckla den inneboende potentialen*

1.11.1 Eftersom det handlar om områden med objektiva och permanenta nackdelar som fortlöpande genererar merkostnader, anser EESK att det är oerhört viktigt att man för en aktiv politik, till exempel på skatteområdet, för att främja utvecklingen av den lokala ekonomin så att invånarna i dessa områden kan bo kvar.

1.11.2 Det är naturligtvis viktigt att för varje område finna den strategi som bäst svarar mot utvecklingsmålen, mot bakgrund av de specifika förhållanden och förutsättningar som råder i dessa områden. Därför menar EESK att stöd för att utveckla en hållbar och högkvalitativ turism tillsammans med lokal produktion, till exempel utveckling av lokala företagstjänster och skapande av och stöd till småföretag och mikroföretag, är särskilt viktiga faktorer för att få den lokala ekonomin att utvecklas, i syfte att skapa eller bevara arbetstillfällen.

1.11.3 EESK anser också att ett bättre och intensivare samarbete mellan de lokala myndigheterna och arbetsmarknadsparterna i dessa områden, till exempel via gemensamma initiativ, skulle skapa förutsättningar och en kritisk massa för att bättra till vara dessa områdens utvecklingspotential, så att de kommer i kapp övriga områden i EU. Med sin omfattande turism ger dessa områden också uttryck för och spridning åt EU:s värderingar.

1.11.4 EESK anser att tillgången till praktisk och teoretisk utbildning av hög kvalitet är centralt för utvecklingen i dessa områden.

1.12 *Långt avstånd till de viktigaste marknaderna och beslutscentra samt svårighet att uppnå en kritisk massa för många sektors lönsamhet*

1.12.1 Dessa områdens avsidens belägenhet och interna uppsplittring utgör ett tydligt hinder för deras utveckling. Deras begränsade storlek gör det också svårt att uppnå lönsamhet vid stora investeringar och att uppnå stordriftsfördelar och lönsamhet inom många sektorer.

⁽¹⁾ EUT C 61, 14.3.2003, s. 187.

1.13 *Situationen för representativa ekonomiska och sociala samman-
slutningar i dessa områden*

1.13.1 Offentlig insatser, som är anpassade till det enskilda områdets särskilda behov, kan enligt EESK bara genomföras med aktivt stöd från representativa ekonomiska och sociala aktörer. Brist på kritisk massa (invånare, infrastruktur, tjänster osv.) och brist på effektiv organisation bland ekonomiska och sociala aktörer är faktorer som hämmar utvecklingen och konkurrenskraften i många av dessa områden.

1.14 *EU-åtgärder och nationella åtgärder för att minimera perma-
nenta strukturella problem*

1.14.1 Strukturfonderna omfattar en stor andel av befolkningen i dessa områden (mer än 95 % när det gäller öar), eftersom de är stödberättigade under mål 1 och 2.

1.14.2 Med stöd av EU-åtgärder och nationella åtgärder har olika program genomförts i syfte att säkerställa en hållbar utveckling i dessa områden, och utgångspunkten har varit att deras särskilda fördelar skall utnyttjas. Här kan särskilt nämnas stödet till utveckling av lokalt hantverk, turistprojekt och ny transport-, utbildnings- och miljöinfrastruktur.

1.14.3 En stor andel av EU-stödet har gått till modernisering och förstärkning av produktionssektorer för att bidra till att skapa och behålla sysselsättning. Utöver traditionellt direkt investeringsstöd har åtgärderna omfattat olika tekniska finansieringsformer (garantisystem, förstärkt kapitalbas, räntesubventioner osv.) vilka har haft en hävstångseffekt för mobiliseringen av resurser på kapitalmarknaden. Offentligt stöd har också utgått till sidoaspekter av företagsverksamhet, bland annat upprustning av företagsområden, ökad tillgång till allmännyttiga tjänster, utveckling av projekt för tillämpad forskning, tekniköverföring och användning av ny kommunikationsteknik.

1.14.4 Inom jordbruket har särskilda åtgärder vidtagits, såsom tillämpad forskning och experiment, för att stärka traditionella lokala grödor och främja mångfald.

1.14.5 I fråga om fiske och vattenbruk har vissa områden fått medel till projekt för att bygga och modernisera fiskefartyg,

fiskodlingar, upprustning av fiskehamnar, beredning och marknadsföring.

1.14.6 Investeringar har också gjorts inom utbildningsområdet (infrastruktur och yrkesutbildningskurser) för att öka mottagningskapaciteten och tillmötesgå vissa sektorer:s särskilda behov.

1.14.7 Åtgärder har också vidtagits inom miljöskyddsområdet för att minska föroreningar, framför allt i fråga om hantering av avfall och avlopp från industrier och hushåll.

1.14.8 Syftet med EU:s åtgärder för landsbygdsutveckling med särskilt stöd till bergsområden är att säkerställa ett fortsatt utnyttjande av jordbruksmark i mindre produktiva områden och att ge ett större investeringsstöd till dessa områden. Genom miljöåtgärder inom jordbruket har man stött produktionsmetoder som uppfyller kraven för miljöskydd och bevarande av naturen.

1.15 *Den offentliga politiska insatsernas effekter för utvecklingen i
berörda områden*

1.15.1 Gemenskapspolitiken har framförallt genom strukturfonderna spelat en mycket viktig roll för den allmänna utvecklingen i dessa områden, i synnerhet i fråga om närmningen till övriga EU. Politiken har haft mycket stora effekter, till och med avgörande betydelse på olika områden, till exempel transportinfrastruktur samt jordbruk och fiske, två viktiga produktionssektorer.

1.15.2 Att skapa och bygga ut infrastruktur som minskar isoleringen från omvärlden har utgjort en av de mest påtagliga aspekterna av de åtgärder som samfinansierats av EU i varje område. Tillgängligheten har klart förbättrats i varje region till gagn för såväl lokalbefolkningen som turistnäringen. Internt har vägnätet i regionerna förbättrats betydligt och i vissa fall har kollektivtrafiken byggts ut. På flera områden har infrastruktur till stöd för näringslivsverksamhet byggts ut för att tillmötesgå nya behov.

1.15.3 Till följd av bättre luft- och sjötransportförbindelser har avancerad kommunikationsteknik (telefonkonferenser, telediagnos, telematik och kabelnät) också bidragit till att minska nackdelarna med ett isolerat läge för öar och andra områden.

1.15.4 De insatser som gjorts avseende olika produktionssektorer har bidragit till att förbättra företagens produktivitet och bättre anpassa utbudet till de lokala marknaderna och till exportmarknaderna.

1.16 En solidarisk strukturpolitik

1.16.1 Som ett led i strukturfondsreformen 2006-2013 bör särskild hänsyn tas till den speciella situationen för områden med permanenta handikapp och deras permanenta strukturella begränsningar liksom deras socioekonomiska särdrag.

1.16.2 EESK ser med stor tillfredsställelse att dessa områdens särskilda problem och nödvändigheten att vidta särskilda åtgärder anpassade till deras situation tas upp i tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning, som antogs av Europeiska kommissionen den 18 februari 2004.

1.16.3 EESK anser att vid fördelningen av medel under prioritet II (Regional konkurrenskraft och sysselsättning) och III (Europeiskt samarbete mellan regioner) som ingår i EU:s nya sammanhållningspolitik för programperioden 2007–2013, skall man ta hänsyn till kriterier som innebär permanenta och strukturella handikapp såsom ett perifert läge, isolering, svårtillgänglighet och låg befolkningstäthet. Som bekant innebär sådana faktorer allvarliga hinder för ekonomisk och social utveckling i de berörda områdena.

1.16.4 EESK stöder därför Europeiska kommissionens åsikt att man också skall ta hänsyn till den regionala dimensionen vid sidan av ekonomiska och sociala perspektiv i den nya policyn för strukturfonderna under nästa programperiod. Kommissionen föreslår att EU-stöd under prioritet II skall beakta territoriella kriterier som avspeglar de nackdelar som regioner med geografiska handikapp har (öar, bergsområden och glesbefolkade områden).

1.16.5 EESK stöder kommissionens förslag att medlemsstaterna bör säkerställa att dessa områdens särskilda villkor beaktas vid stöd från regionala program, och att områden med geografiska permanenta handikapp skall få en ökning av det maximala EU-bidraget.

1.16.6 EESK anser att man särskilt bör uppmärksamma områden med flera utvecklingshinder, till exempel öar med bergsområden och låg befolkningstäthet.

1.16.7 Dessutom bör dessa områdens särskilda behov beaktas inte enbart inom sammanhållningspolitiken utan i all gemenskapspolitik.

1.16.8 Samtidigt som sammanhållningspolitiken måste stödja konkurrenskraften och därmed utvecklingen i regioner med permanenta strukturella handikapp, bör andra politikområden på EU-nivå – till exempel konkurrenspolitiken – ta hänsyn till deras direkta och indirekta, positiva och negativa effekter på dessa områden så att de kan integreras fullt ut i den gemenskap som de tillhör.

1.17. Mål 1-regioner: en hållbar och målinriktad insats

1.17.1 En ekonomisk och social utveckling av de minst gynnade områdena i unionen är socialt berättigad men också viktig för den politiska stabiliteten och en harmonisk utveckling av unionen. Det är berättigat att prioritera de minst utvecklade områdena och de områden i gemenskapen som har de största sociala problemen.

1.17.2 När anslag skall fördelas ur strukturfonderna inom ramen för mål 1 efter 2006 bör naturbetingade permanenta handikapp, i proportion till hur omfattande dessa är, vara en av huvudfaktorerna. Vid fördelningen av anslagen bör hänsyn också tas till försvårande faktorer som öregionskaraktär, avfolkning och geografiska svårtillgänglighet.

1.17.3 Det spelar ingen större roll om ett sådant instrument rättsligt utgör ett eget program eller en rad särskilda bestämmelser inom ramen för det nya mål 2, så länge ett visst antal kriterier och mål är uppfyllda:

1.17.3.1 Geografiska eller demografiska begränsningar av övergående eller permanent karaktär bör uttryckligen vara ett kriterium för stödberättigande.

1.17.3.2 Stöd bör ges till områden som odiskutabelt lider av geografiska eller demografiska begränsningar. I detta ingår bland annat:

— finansiering av anskaffning eller förnyelse av rörlig eller fast transportinfrastruktur,

— finansiering av riskkapital för utveckling av nya luft- och sjöfartsförbindelser, inom EU eller med tredje land,

— finansiering av offentlig infrastruktur som är motiverad av ökaraktären, av isolering på grund av svår terräng eller av låg befolkningstäthet,

— täckning av merkostnader som tillkommer i dessa områden på grund av EU-lagstiftning i fråga om till exempel miljö, avfallshantering, vatten osv.,

— stöd till företag på öar (särskilt småföretag) för marknadsföring och marknadsundersökningar, så att de inte enbart är hänvisade till den lokala marknaden.

1.17.3.3 Fördelningen av stödet bör i enlighet med proportionalitetsprincipen vara avhängigt av hur stort handikappet är avseende tillgänglighet, den demografiska situationen och eventuellt produktivitet. Ackumuleringen av begränsande faktorer, något som är karaktäristiskt för ett stort antal öregioner (vidsträckt skärgård, demografiska problem eller bergig terräng) bör beaktas vid fördelningen av stöd.

1.17.4 Om ett sådant instrument skall bli mer än symboliskt måste det få betydande anslag. Resurserna bör variera alltifrån en summa som motsvarar minst det nuvarande stödet till mål 2-områden och som mest stödet till mål 1-områden.

1.18 *Reformen av statligt stöd* ⁽¹⁾

1.18.1 Det totala statliga stödet från medlemsstaterna är jämförelsevis större än stödet från strukturfonderna. Det är därför viktigt för dessa regioner att olika EU-stödprogram tar hänsyn till merkostnader och begränsningar som beror på deras speciella karaktär.

1.18.2 Representanter för dessa regioner argumenterar för en mer flexibel ram utifrån uppfattningen att stödet till merkostnader på grund av det isolerade läget inte snedvrider marknaden utan tvärtom bidrar till att upprätthålla balansen.

1.18.3 EU:s lagstiftning om stöd och särskilt statligt regionalstöd och jordbruksstöd bör följaktligen ses över. Sådant stöd måste i enlighet med principen om positiv särbehandling även ta hänsyn till deras speciella situation i kombination med eventuellt ytterligare permanenta geografiska eller demografiska begränsningar. Här följer några exempel:

1.18.3.1 I det statliga regionalstödet beaktas de särskilda villkoren för glesbefolkade regioner och ger dem möjlighet att erhålla större stöd och direkt transportstöd. Den hänvisas dock inte till öar (endast i förbigående). Ett minimikrav är att det stöd som ges till glesbefolkade områden även omfattar öar, dvs.

— jämförbara nivåer på nettobidragsekvivalenten,

— driftsstöd till merkostnader för transporter.

1.18.3.2 I bästa fall tillåter lagstiftningen endast driftsstöd när stödet är "tillfälligt och gradvis avtagande". Dessa restriktioner tar inte hänsyn till att öar har permanenta begränsningar och bör därför strykas, särskilt när det gäller transportstöd.

⁽¹⁾ Med statligt stöd avses direkta stöd till företag i form av bidrag, skattelättnader, kapitalinvesteringar, fördelaktiga lån, uppskov med skatt och garantier, som beräknats så att uppgifterna om statligt stöd skall kunna jämföras med andra länder.

1.18.3.3 Det formella förbudet för direkt transportstöd för handel mellan medlemsstater i EU bör omprövas när det gäller öar, eftersom sådant stöd kan bidra till att förbättra deras ekonomiska integrering i EU och göra det möjligt för dem att utnyttja sitt geografiska läge. Detta gäller särskilt öar som ligger närmare ett annat medlemslands kust än hemlandets, och i ännu högre grad områden vars handel med EU är beroende av transporter över Atlanten.

1.18.3.4 Frågan om transportstöd bör även behandlas av WTO för att främja utvecklingen av direkthandel med tredjeländer i närområdet.

1.18.3.5 Konkurrenssystemet inom sektorn för sjö- och luftfartstransporter har i fråga om öar olika bestämmelser som bör förbättras eller kompletteras på bl.a. följande punkter:

- Regeln om lägstbjudande bör ändras med hänsyn till faktorer som den ekonomiska och sociala inverkan som kontraktstilldelningen kan få på en ö.
- Den praxis som går ut på att tjänster i en region läggs ut på flera upphandlingar bör undvikas när detta kan gå ut över tjänsternas kvalitet och pålitlighet.
- Kontrakt på allmännyttiga tjänster bör kunna förlängas när det gäller transporter till sjöss med tanke på avskrivningstiden för fartygen.

1.18.3.6 Vid stöd till jordbruk eller fiske bör särskilda stödinsatser riktas till lokal produktion för att begränsa merkostnader för transporter eller för en begränsad marknad. Dessa stödåtgärder skulle till exempel kunna omfatta driftsstöd till små företag som slakterier och mejerier, där produktionsvolymerna för regionen eller närmarknaden inte är tillräckligt stora för att skapa lönsamhet.

1.18.3.7 Enhetliga procentsatser vid indirekt beskattning (moms, punktskatter osv.) tenderar att förvärra situationen i områden med permanenta handikapp där konsumentpriserna är högre. Medlemsstaterna bör kunna vara flexibla vid fastställandet av vissa skattesatser i dessa regioner när detta kan bidra till att minska strukturbetingade merkostnader och förbättra

levnadsvillkoren för befolkningen. Detsamma gäller av uppenbara skäl också skattesatser för transporter och användaravgifter (till exempel flygplatsskatter).

2. Slutsatser och rekommendationer

2.1 Den utsatthet som karakteriserar områden med permanenta handikapp tenderar att hämma utvecklingen i dessa områden och i många fall att förvärra de ekonomiska och sociala problemen. Befolkningen i områden som inte lider av denna sorts handikapp har större välstånd eller åtminstone inte så stora problem.

2.2 Det skulle vara både oriktigt och missvisande att påstå att områden med permanenta handikapp är ödesbestämda till att vara andraklassområden och att invånarna i dessa områden är dömda till kronisk underutveckling. Områden i Europa med permanenta handikapp har ofta många fördelar eller potentiella möjligheter som skulle kunna utnyttjas – närhet till viktiga naturtillgångar, kapacitet att producera förnybar energi, attraktionskraft för turister, geostrategiskt läge, närhet till farleder, biologisk mångfald osv.

2.3 Problemet för dessa områden är att för att kunna utnyttja dessa möjligheter måste de sannolikt arbeta hårdare eller ta mycket större risker än man skulle göra för motsvarande verksamhet i andra mer gynnade områden i EU. Vid lågkonjunktur skulle de däremot vara de första att drabbas på grund av att deras industrier är mindre lönsamma.

2.4 En EU-politik för områden med permanenta handikapp bör bestå av en rad åtgärder som i mesta möjliga mån minskar dessa områdens utsatthet och bidrar till att skapa lika möjligheter för dessa områden och resten av EU. Eftersom denna politik syftar till att uppväga objektiva naturbetingade begränsningar är det rimligt att den utgår från hur omfattande begränsningarna är. Därför bör den inte vara en ersättning utan ett komplement till traditionella ekonomiska och sociala sammanhållningsåtgärder.

2.5 Hur skall en sådan politik se ut?

2.5.1 En EU-politik för områden med permanenta handikapp bör vila på tre huvudprinciper och ha flera syften:

- Den första är principen om "varaktighet", eftersom dessa områdens geografiska begränsningar är av varaktig natur. Principen om varaktighet står i motsats till begreppet "eftersläpning" som hittills utgjort grund för hur gemenskapspolitiken hanterat ekonomiska och sociala problem.
- Den andra är principen om "positiv särbehandling". Den innebär att åtgärder riktade mot vissa områden för att uppväga permanenta och strukturella handikapp inte är en orättvis fördel utan bidrar till balans. I detta avseende skiljer sig positiv särbehandling från diskriminering som enligt EU-domstolens definition "...består i att behandla olika situationer på samma sätt eller att behandla likartade situationer på olika sätt" (dom av Förstainstansrätten – fjärde kammaren – 26 oktober 1993. Mål T-6/92 och T-52/92).
- Den tredje är principen om "proportionalitet", eftersom situationen i områden med permanenta handikapp är olikartad. En positiv särbehandling av områden med permanenta handikapp kan bara försvaras om den grundar sig på de faktiska geografiska, demografiska och miljömässiga särdragen och de begränsningar som dessa innebär. Dessa omständigheter skiljer sig åt från område till område.

2.5.2 Mer än att komma fram till åtgärder som skall tillämpas systematiskt och enhetligt på alla områden handlar det framför allt om att skapa en ram för att kompensera dessa olikheter. Med en sådan ram, som kan bestå i rättsliga bestämmelser, finansiella medel och olika styrelseformer, skulle det vara möjligt att utarbeta lösningar, som är anpassade till varje område och står i proportion till problemens art och omfattning. I vissa fall innebär detta gemensamma åtgärder för alla områden med permanenta handikapp. I andra fall skulle detta tvärtom innebära speciella bestämmelser för en given situation utan generell tillämpning.

2.6 Politiska mål för områden med permanenta handikapp

2.6.1 Det finns tre typer av mål för en politik för områden med permanenta handikapp: sociala, ekonomiska och miljömässiga mål. De är nära förbundna med varandra.

2.6.2 För att bedriva en effektiv stödpolitik i missgynnade områden måste termen "hållbarhet" ges en dubbel innebörd: Det krävs dels ett socioekonomiskt perspektiv för att garantera att familjeföretagen och produktionssystemen är överlevnadsdugliga och kan bidra till att motverka utflyttningen, dels ökad användning av miljövänliga produktionsmetoder.

2.6.2.1 **Sociala mål:** EU:s sociala mål för områden med permanenta handikapp är att göra det möjligt för invånarna i dessa områden att leva och arbeta där de är födda.

2.6.2.2 Befolkningen i dessa områden skall kunna välja mellan ett utbud av infrastruktur och tjänster av en kvalitet som i så hög grad som möjligt är jämförbar med den i övriga områden i EU.

2.6.2.3 Detta gäller flera sektorer men framförallt teoretisk och praktisk utbildning, livslångt lärande, hälso- och sjukvård, transporter och telekommunikation. Jämställdhet med övriga områden i EU skall inte räknas enbart i siffror, utan också i kvalitet. Ju mindre befolkningen är, desto större blir kostnaderna för sofistikerad infrastruktur och tjänster i relation till invånarantalet. Det finns ingen standardlösning på detta problem, förutom principen att tjänster av hög kvalitet skall tillhandahållas för att åtminstone upprätthålla folkmängden.

2.6.2.4 De medel som erfordras är strukturfonderna, som skall inriktas på transportsektorn (fast och rörlig infrastruktur), avfallshantering, vatten, utbildning och sjukvård. Inom transport-, energi- och telekommunikationsområdet bör en sådan insats stärkas genom en effektiv tillämpning av artikel 154 i EG-fördraget om transeuropeiska nät och tilldelning av lämpligt finansiellt stöd.

2.6.2.5 Invånarna i områden med permanenta handikapp skall ha tillgång till varor och tjänster till socialt acceptabla priser.

2.6.2.6 Orättvisa förhållanden kan i vissa fall rättas till genom särskilda åtgärder för att hålla nere priserna och genom att uppmuntra tjänsteleverantörer att etablera sig i de mest isolerade och glesbefolkade områdena.

2.6.2.7 Detta kan ske genom åtgärder av social natur, till exempel:

- direkt stöd till viss handel- och tjänsteverksamhet,
- speciella taxor på båt- och flygtransporter för bofasta,
- tillhandahållande av offentliga tjänster av hög kvalitet.

Hur omfattande dessa åtgärder är beror på hur isolerad befolkningen är och hur stor marknaden är.

2.6.2.8 En bred tillämpning av bestämmelserna i artikel 73 i EG-fördraget (allmän trafikplikt), artikel 86.2 (företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) och artikel 87.2 (stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter) skall i vissa fall kunna utgöra grunden för sådana bestämmelser.

2.6.3 **Ekonomiska mål:** De ekonomiska målen med en europeisk politik för områden med permanenta handikapp skall vara att integrera dessa områden på den inre marknaden, och hänsyn skall tas till deras sociala och miljömässiga sårbarhet. Principen om fri marknad bör här jämkas med principen om ekonomisk, social och regional sammanhållning.

2.6.3.1 För att dessa områdens ekonomier skall integreras på den inre marknaden krävs rättvisa villkor.

2.6.3.2 Allmänt krävs en reducering av merkostnaderna för transporter genom direktstöd till företag.

2.6.3.3 Från fall till fall och beroende på situationen krävs åtgärder för att uppväga de begränsningar som en liten närmarknad och knappa naturtillgångar och mänskliga resurser innebär. Dessa kan omfatta stödåtgärder och stimulans till den privata sektorn, utformade utifrån verksamheterna, bärkraften samt sociala och miljömässiga konsekvenser.

2.6.4 **Miljömål:** Miljömålen i en europeisk politik för områden med permanenta handikapp är att skydda naturen i dessa områden, i harmoni med en nödvändig ekonomisk och social utveckling. Med miljö avses naturtillgångar, landskap och ekosystemen i dessa områden, liksom kulturarvet i dess olika former: byggnader, historiska minnesmärken, språk, sånger, dans, litteratur, hantverk osv.

2.6.4.1 Miljöarvet skall inte bevaras utifrån ett statiskt eller nostalgiskt mål att dessa områden med permanenta handikapp skall omvandlas till "indianreservat". Tvärtom är det en aktiv

och kraftfull åtgärd för att främja en nödvändig hållbar utveckling för att den bofasta befolkningen skall kunna bo kvar med bevarad livskvalitet.

2.6.4.2 Miljömålen kräver insatser på olika nivåer – lokal naturligtvis men också nationell, europeisk och ibland även på global nivå. Nedan följer några exempel:

- Bevarandet av det språkliga kulturarvet kräver en utbildningspolitik utarbetad på lokal och nationell nivå.
- Att skydda kuster från föroreningar från havet kräver övervakning av sjöfarten på nationellt och internationellt vatten och obligatoriska åtgärder (till exempel vid passering av sund) som bör avtalas inte bara mellan grannländer utan också på högsta internationella nivå (inom IMO).
- Utnyttjandet av fiskeresurserna berör inte bara regioner, medlemsstater, EU och tredje land (Västindien t.ex.) utan kräver också internationella instanser (vilket är fallet med fisket i Nordatlanten).
- All politik med anknytning till övervakningen av växthuseffekten och försöket att minska dess följder måste behandlas på alla nämnda nivåer men också på högsta internationella nivå av FN och olika miljökonferenser.

2.6.4.3 Miljömålen är i mycket stor utsträckning en fråga om politik. Samråd bör ske med befolkningen på öar, i nordliga områden, bergsområden eller andra perifera områden, och om möjligt bör de vara delaktiga i beslut i miljöfrågor som berör dem.

2.6.4.4 Europeiska unionen bör ta hänsyn till att områden med permanenta handikapp är särskilt utsatta när man diskuterar miljöfrågor på internationell nivå (särskilt i fiskeavtalen med tredje land och vid bekämpning av växthuseffekten).

3. Slutlig kommentar

3.1 Med tanke på den betydelse och den geografiska spridning som kännetecknar de områden som detta initiativyttrande handlar om, och de kommentarer och förslag som EESK vill föra fram för att främja deras integration, kommer vi fortsättningsvis att följa utvecklingen i frågan och bidra till utvärderingen av olika politiska åtgärder som skall lösa problemen i dessa områden.

Bryssel den 10 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Konsumentpolitiken efter EU:s utvidgning

(2005/C 221/24)

Den 17 juli 2003 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Konsumentpolitiken efter EU:s utvidgning").

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 september 2004. Föredragande var **Jorge Pegado Liz**.

Vid sin 414:e plenarsession den 9–10 februari 2005 (sammanträdet den 10 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 95 röster för och 2 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 EU:s utvidgning med tio nya medlemsstater samtidigt innebär inte bara en storleksmässig förändring.

En övergripande analys av utvidgningens följder för EU:s struktur och funktion var en av huvudfrågorna för Europeiska konventet och har gett upphov till en rad initiativ i förslaget till konstitution.

Utvidgningen har också föranlett en diskussion inom olika politikområden om följderna för respektive område⁽¹⁾.

1.2 I fråga om konsumentpolitik och konsumentlagstiftning inom EU har det hittills inte förekommit någon systematisk och djupgående diskussion om utvidgningens kvalitativa följder. Inte heller har det diskuterats vilka eventuella förändringar eller justeringar som behövs för att anpassa konsumentpolitiken och konsumentlagstiftningen till en ny marknad med ca 500 miljoner konsumenter.

1.2.1 Under det möte som EESK anordnade i Thessaloniki den 14-15 mars 2003 betonades att utvidgningen kan innebära stora förändringar för konsumentpolitiken med konsekvenser till och med för EG-fördraget. Utvidgningen kan även innebära förändringar i formerna för hur nya konsumentskyddsåtgärder fastställs, samt för hur de skall tillämpas och bli effektiva genom en tillräckligt hög grad av harmonisering i hela EU, där olikheterna i medlemsstaternas lagstiftning i och med utvidgningen ofrånkomligen kommer att öka.

1.3 Det handlar om ett verkligt "kvalitativt språng", ett nytt sätt att skydda och främja konsumenternas intressen, att se till att konsumenterna blir tillfrågade och delaktiga och att säkerställa att de blir företrädare på alla nivåer av politiskt beslutsfattande. Detta skall ske inom ett nytt område med olika särdrag, med olika bruk och konsumentvanor, med olika kulturella traditioner och med olika lagstiftning och uppförandekodexar.

(¹) Alla dessa frågor har EESK behandlat i flera yttranden, bl.a följande:

- "Sammanhållningspolitikens framtid inför utvidgningen och övergången till en kunskapsbaserad ekonomi", föredragande Henri Malosse, EGT C 241, 7.10.2002.
- "Utvidgningens ekonomiska och sociala konsekvenser för kandidatländerna", föredragande Dimitrios Dimitriádis och Eva Belabed, EUT C 85, 8.4.2003.
- "Utvidgningens effekt på EMU" (CES 1018/2002), föredragande Bruno Vever, EUT C 61, 14.3.2003.
- "EU-utvidgningens effekter på inre marknaden", föredragande Eva Belabed, EUT C 85, 8.4.2003.
- "Transporter och utvidgningen", föredragande: Kielman, EUT C 61, 14.3.2003.
- "De ekonomiska stödinstrumenten inför anslutningen", föredragande: Kenneth Walker, EUT C 61, 14.3.2003.
- "EU:s utvidgning: kandidatländernas utmaning att uppfylla de ekonomiska kriterierna inför anslutningen", föredragande: Bruno Vever, EGT C 193, 10.7.2001.
- "Europeiska unionens utvidgning österut och skogssektorn", föredragande: Seppo Kallio, EGT C 149, 21.6.2002.

1.4 Syftet med detta initiativyttrande är att inleda en så omfattande diskussion som möjligt om utvidgningens följder för konsumentpolitiken och konsumentlagstiftningen. Diskussionen kan komma att leda till förslag om riktlinjer för konsumentpolitiken under åren närmast efter utvidgningen, till ändringar i gemenskapslagstiftningen om konsumentskydd och konsumentinflytande, eller till och med till ny lagstiftning om det anses nödvändigt.

2. Metod och förberedande arbete

2.1 I förberedelserna inför detta yttrande bedömde vi att det var nödvändigt att få så detaljerade uppgifter som möjligt om vilka svårigheter man haft vid överföringen och tillämpningen av direktiv på detta område i de nya medlemsstaterna.

2.2 För detta ändamål sändes två enkäter ut till företrädare för myndigheter, konsumentorganisationer och vissa branschorganisationer med anknytning till konsumentkontakter. Dessutom anordnades en hearing, som ägde rum den 2 december 2003 och hade många och aktiva deltagare.

2.3 Utifrån resultaten av hearingen och analysen av svaren på enkäterna samt de bilaterala kontakterna under arbetet kan detta yttrande bilda ett underlag för att lägga fram slutsatser och rekommendationer till möjliga ändringar i riktlinjerna för konsumentpolitiken efter utvidgningen.

3. Definition av representativ konsumentorganisation som grund för främjande av konsumenternas intressen och inflytande

3.1 Det råder inga tvivel om att en modern konsumentpolitikts främsta mål i en utvidgad inre marknad är att alltmer lyfta fram konsumenterna som en del av "marknadens parter" och därmed främja åtgärder som kan öka deras inflytande över konsumentpolitiken (¹).

3.2 Det är sant att både medlemsstaternas lokala, regionala och nationella organisationer och olika avdelningar inom EU:s institutioner och organ spelar en viktig roll för att uppfylla detta mål. Den allmänna uppfattningen är dock att konsumenterna själva bör bestämma – på eget initiativ och inom ramen för rätten till föreningsfrihet – hur man på bästa sätt vill organisera sig för att försvara och företräda sina intressen och se till att man på olika nivåer av det politiska och lagstiftande beslutsfattandet är delaktig i diskussionen och utformandet av konsumentpolitiken.

3.3 Den grundläggande principen måste vara att fullt ut erkänna konsumenternas möjlighet att fritt bilda och ansluta sig till konsumentföreningar på lokal, regional och internationell nivå och på EU-nivå, för att på så sätt se till att deras intressen och delaktighet säkerställs på alla beslutsnivåer.

Lagstiftande organ på både nationell och EU-nivå måste garantera och säkerställa denna möjlighet.

(¹) Se punkt 14 i rådets resolution av den 2 december 2002 om en strategi för gemenskapens konsumentpolitik 2002-2006 (EGT C 11, 17.1.2003): "UPPMANAR KOMMISSIONEN OCH MEDLEMSSTATERNA (...) 14. att stödja representativa konsumentorganisationer så att de självständigt kan föra fram konsumenternas intressen både på gemenskapsnivå och på nationell nivå och göra det möjligt för dem att utöva inflytande, inleda, t.ex., en balanserad dialog med företagen och delta i gemenskapens politiska beslutsfattande; utveckling av projekt för kapacitetsuppbyggnad för att i förekommande fall stärka konsumentorganisationerna samt utbildningsverktyg för särskilda aspekter på gränsöverskridande transaktioner skulle tjäna detta syfte."

3.4 Det har uttryckts många önskemål om att man på EU-nivå skulle fastställa identiska parametrar för att få konsumentorganisationer som bildats på frivillig basis att gemensamt respektera grundläggande demokratiska principer, vilket skulle säkerställa att konsumenterna generellt sett blev företrädare på ett effektivt och oberoende sätt.

3.4.1 De kriterier som utarbetats inom ramen för vissa gemenskapsinstrument och som syftar till att mäta konsumentorganisationers och konsumentföreningars representativitet så att de kan jämföras inom hela EU, har bedömts vara otillräckliga ⁽¹⁾.

3.4.2 EU har i särskilt syfte fastställt vissa kriterier för konsumentorganisationer, till exempel i direktiv 98/27/EG av den 19 maj 1998 om förbudsföreläggande för att skydda konsumenternas intressen ⁽²⁾.

3.4.2.1 I och med att dessa kriterier är föremål för administrativa beslut av medlemsstaterna kan de inte ligga till grund för en enhetlig definition av konsumentföreningar och konsumentorganisationer som är identisk och jämförbar i de olika medlemsstaterna och på inre marknaden.

⁽¹⁾ Se punkt 2 och 3 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 20/2004/EG av den 8 december 2003 om fastställande av ett allmänt ramverk för finansiering av gemenskapens åtgärder till stöd för konsumentpolitiken under perioden 2004-2007 (EUT L 5, 9.1.2004)

"2. Det ekonomiska stödet för åtgärd 16 får tilldelas europeiska konsumentorganisationer som

- a) är icke-statliga ideella organisationer som är oberoende av industri, handel och näringsliv eller andra motstridiga intressen och vars huvudsakliga mål och verksamhet består i att främja och skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen i gemenskapen,
- b) har fått i uppdrag att företrädare konsumenternas intressen på gemenskapsnivå av nationella konsumentorganisationer i minst hälften av medlemsstaterna, vilka enligt nationella bestämmelser eller nationell praxis är representativa för konsumenterna samt är verksamma på regional eller nationell nivå, och
- c) har för kommissionen på tillfredsställande sätt redovisat sin medlemsförteckning, sina interna regler samt sina bidragskällor.

3 Det ekonomiska stödet för åtgärd 17 får tilldelas europeiska konsumentorganisationer som

- a) är icke-statliga ideella organisationer som är oberoende av industri, handel och näringsliv eller andra motstridiga intressen och vars huvudsakliga mål och verksamhet består i att främja och tillvarata konsumenternas intressen i standardiseringsarbetet på gemenskapsnivå, och
- b) har fått i uppdrag i åtminstone två tredjedelar av medlemsstaterna att företrädare konsumenternas intressen på gemenskapsnivå
- av organ som, i enlighet med nationella bestämmelser eller nationell praxis, företräder nationella konsumentorganisationer i medlemsstaterna, eller,
- i avsaknad av sådana organ, av nationella konsumentorganisationer i medlemsstaterna, vilka enligt nationella bestämmelser eller nationell praxis är representativa för konsumenterna samt är verksamma på nationell nivå."
- Se EESK:s yttrande i frågan, föredragande Bernardo Hernández-Bataller (INT/180), av den 17.7.2003 i EUT C 234, 30.9.2003.

⁽²⁾ EGT L 166, s. 51:

"Artikel 3

Inrättningar som kan föra talan

Med godkänd inrättning avses i detta direktiv varje organ eller organisation som vederbörligen inrättas i enlighet med lagen i en medlemsstat och som har ett berättigat intresse av att säkerställa att de bestämmelser som avses i artikel 1 följs, särskilt

- a) ett eller flera oberoende offentliga organ, med särskilt ansvar för att skydda de intressen som avses i artikel 1 i medlemsstater där sådana organ finns, och/eller
- b) organisationer vilkas syfte är att skydda de intressen som avses i artikel 1, i enlighet med de kriterier som föreskrivs i deras nationella lag".

Eller i den nuvarande "kodifierade versionen":

"Artikel 3

Inrättningar som kan föra talan

Med godkänd inrättning avses i detta direktiv varje organ eller organisation som vederbörligen inrättas i enlighet med lagen i en medlemsstat och som har ett berättigat intresse av att säkerställa att de bestämmelser som avses i artikel 1 följs, särskilt

- a) ett eller flera oberoende offentliga organ, med särskilt ansvar för att skydda de intressen som avses i artikel 1 i medlemsstater där sådana organ finns, och/eller
- b) organisationer vilkas syfte är att skydda de intressen som avses i artikel 1, i enlighet med de kriterier som föreskrivs i deras nationella lag."

3.5 I ett försök till enhetlig definition av vad som skall känneteckna en konsumentförening har man kommit fram till följande:

- a) Föreningen skall vara en juridisk person och ha rätt att föra talan inför domstol.
- b) Föreningen skall drivas utan vinstsyfte.
- c) Den främsta målsättningen skall vara att försvara och företräda konsumenternas intressen i allmänhet (allmän intresseorganisation) eller att skydda och företräda sina medlemmar, konsumenter eller användare av särskilda varor och tjänster (särskild intresseorganisation).
- d) Dess styrande organ skall ha valts av medlemmarna i fria och slutna val.
- e) Föreningen skall vara ekonomiskt självständig.
- f) Föreningen skall vara politiskt och ekonomiskt obunden, både med avseende på näringsverksamhet och affärsorganisationer (på marknadens utbudssida).

3.5.1 Det har även föreslagits att kooperativa föreningar, i synnerhet konsumentkooperativ, skall likställas med konsumentföreningar ⁽¹⁾.

3.5.2 Det har till och med talats om möjligheten att kräva att representativa föreningar skall godkännas officiellt av ett bemyndigat officiellt organ i medlemsstaterna. Från andra håll hävdar man dock att stödet till konsumentorganisationerna bör baseras på den sakkunskap de besitter och resultatet av deras verksamhet och inte bara på ett bemyndigande från nationella myndigheter.

3.6 Eftersom detta är en svår men viktig fråga anser kommittén att den bör diskuteras ingående av kommissionen och att resultatet sedan bör offentliggöras i ett meddelande.

3.7 För att säkerställa att organisationer som företräder konsumenternas allmänna och särskilda intressen arbetar på rätt sätt, i synnerhet på EU-nivå, har man undersökt vilka brister och luckor som finns i det nuvarande systemet.

3.7.1 En aspekt som förtjänar att uppmärksammas är behovet av utbildning för konsumentorganisationernas och konsumentföreningarnas ledare, specialister och instruktörer ⁽²⁾.

3.7.2 Utöver allmänna informationsprogram riktade mot konsumenter i allmänhet bör konsumentföreningar och konsumentorganisationer få särskilt anpassad förhandsinformation som de i sin tur kan sprida till sina medlemmar eller konsumenterna i respektive land och region.

3.7.3 Konsumentföreningarnas representation inom olika EU-organ bör stärkas, antingen direkt eller genom paraplyorganisationer. EESK välkomnar dock kommissionens initiativ att reformera konsumentkommittén ⁽³⁾ och att utnämna en ansvarig för konsumentkontakter inom generaldirektoratet för konkurrens ⁽⁴⁾ och hoppas att detta exempel kommer att följas inom andra politikområden som berör konsumenter ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Beträffande den kooperativa sektorns betydelse, se kommissionens meddelande om främjande av kooperativa föreningar i Europa (KOM(2004) 18 slutlig den 23 februari 2004), där idén om en stadga för europeiska kooperativa föreningar återigen förs fram (yttrande av Jean-François Hoffel).

⁽²⁾ EESK välkomnar därför kommissionens beslut helt nyligen (GD Hälsa och konsumentskydd) att anförtro åt Europeiska konsumentorganisationen att organisera kurser i ekonomi och personalförvaltning, PR, lobbyverksamhet och konsumentlagstiftning redan under innevarande år.

⁽³⁾ Kommissionens beslut av den 9 oktober 2003 om inrättande av den rådgivande Europeiska konsumentgruppen (EUT L 258, 10.10.2003).

⁽⁴⁾ Det beslutades i december 2002 att denna befattning skulle inrättas för att säkerställa en ständig dialog med Europas konsumenter. Befattningen tillsattes av **Juan Riviere y Martin** som utnämndes av kommissionär **Mario Monti** den 9 december 2003 (IP/03/1679 av den 9.12.2003).

⁽⁵⁾ Här kan särskilt nämnas kommissionens beslut nyligen att inrätta vetenskapliga kommittéer på området för konsumenters säkerhet, folkhälsa och miljö (EUT L 66, 4.3.2004).

3.7.4 Det vore också en god idé att återuppta regelbundna Europeiska konsumentforum för att utvidga och förbättra dialogen, informationen och samarbetet mellan konsumentorganisationer.

4. Konsumentorganisationernas och konsumentföreningarnas finansiering

4.1 Av grundläggande vikt för att konsumenterna skall företrädas på ett lämpligt sätt är att deras representativa organ har en tryggad finansiering, både vad gäller personal och löpande verksamhet ⁽¹⁾.

4.2 Oberoende av de olika nationella systemen i varje land, angav några konsumentföreträdare att endast med starkt stöd och stimulans från EU skulle det vara möjligt för konsumentföreningar att få nödvändiga medel för att kunna försvara, främja och företräda konsumenter på regional, nationell och internationell nivå och på EU-nivå ⁽²⁾.

4.3 Det framfördes allmänt att konsumentföreningar som drivs med inkomster från medlemsavgifter eller egen verksamhet har så dålig ekonomi att de har svårt att fortsätta att vara självständiga och oberoende av politiska och ekonomiska intressen ⁽³⁾.

Allt finansiellt stöd bör främst gå till verksamhet, program, projekt och initiativ som har att göra med utbildning av personal, konsumentupplysning och kollektiva åtgärder för att försvara konsumenternas olika intressen, och inte till föreningarnas löpande utgifter.

4.4 EU:s nuvarande ramverk för finansiellt stöd till konsumentorganisationer och konsumentföreningar återfinns i Europaparlamentets och rådets beslut 20/2004/EG av den 8 december 2003. Där fastställs ett allmänt ramverk för finansiering av gemenskapens åtgärder till stöd för konsumentpolitiken under perioden 2004-2007 ⁽⁴⁾. Utöver detta beslut finns också "Översyn av det löpande åtgärdsprogrammet för strategin för konsumentpolitik 2002-2006" av den 15 september ⁽⁵⁾.

5. En maximal harmonisering av konsumentskydd på högsta nivå

5.1 I artikel 153 fastställs principen för EU:s konsumentpolitik, nämligen en så begränsad harmonisering som möjligt och en hög nivå på konsumentskyddet ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ 72 procent av organisationerna i enkäten angav att de fick statligt stöd men bedömde att detta var otillräckligt.

⁽²⁾ I ett uttalande i augusti 2003 uppmanade Europeiska konsumentorganisationen regeringarna i de nya medlemsstaterna att stödja sina konsumentföreningar och visade på möjligheten att utnyttja Phare-programmet för detta ändamål.

⁽³⁾ 75 procent av de utfrågade anger att det inte finns några skattelättnader för konsumentföreningar.

⁽⁴⁾ EUT L 5, 9.1.2004, se också EESK:s yttrande, föredragande: Bernardo Hernández Bataller: EUT C 234, 30.9.2003.

⁽⁵⁾ EUT L 5, 9.1.2004, se också EESK:s yttrande, föredragande: Bernardo Hernández Bataller: EUT C 234, 30.9.2003.

⁽⁶⁾ Se artikel 153.1 och 5, där det framför allt i punkt 5 framgår att åtgärder som stöder, kompletterar och följer medlemsstaternas policy och som antagits av rådet i enlighet med artikel 251 och efter samråd med EESK "inte förhindrar någon medlemsstat från att behålla eller införa striktare regler för konsumentskydd" givetvis under förutsättning att dessa är förenliga med EG-fördraget, i synnerhet i fråga om subsidiaritet och proportionalitet.

5.2 I enlighet med denna princip, som inte är ny ⁽¹⁾ och heller inte har ändrats i förslaget till konstitution, har de flesta direktiv om konsumentskydd en minimiklausul med ungefär följande lydelse:

”Detta direktiv hindrar inte medlemsstaterna från att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare eller strängare i fråga om konsumentskydd på det område som omfattas av detta direktiv, under förutsättning att bestämmelserna är förenliga med fördraget”. ⁽²⁾

5.3 Att döma av grönboken om konsumentskyddet inom EU ⁽³⁾ och därefter kommissionens meddelande om strategi för konsumentpolitiken 2002–2006 ⁽⁴⁾ förefaller inriktningen på senare tid vara att främja total harmonisering som ett sätt att åstadkomma en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar om konsumentskydd.

5.3.1 Exempel på en inriktning mot harmonisering kan märkas i förslagen till direktiv om konsumentkrediter ⁽⁵⁾, och om otillbörliga affärsmetoder ⁽⁶⁾. Detta tillsammans med en mycket stark betoning av principen om ömsesidigt erkännande ⁽⁷⁾ tycks visa på att harmonisering är en allmän tendens och inte en enstaka företeelse som motiveras av frågorna i sig eller av behovet att fullfölja viktiga aspekter av den inre marknaden.

5.3.2 I fråga om åtgärder som enbart eller huvudsakligen är till för att säkra den inre marknads funktion, erkänner EESK fördelarna med en lagstiftning som garanterar största möjliga enhetlighet avseende rättsliga förhållanden mellan företag eller mellan företag och konsument. Detta är särskilt viktigt med tanke på EU:s utvidgning till 25 medlemsländer.

5.3.2.1 EESK menar att beroende på frågans natur bör EU alltid där så är möjligt anta förordningar (eller EU-lagar ⁽⁸⁾ enligt det nya språkbruket i den europeiska konstitutionen) eller direktiv (ramlagar enligt konstitutionen) som har maximal harmonisering som mål, eftersom detta bäst garanterar skydd och rättssäkerhet inom ramen för sekundärrätten.

5.3.3 EESK anser att en nödvändig förutsättning för att tillgripa maximal harmonisering är att konsumentskyddet ombesörjs på högsta nivå och i överensstämmelse med den tekniska utvecklingen, vetenskapliga kunskaper och rådande kulturella mönster.

5.4 I alla övriga sammanhang där det främsta syftet inte är att genomföra en välfungerande inre marknad utan att säkra konsumentskyddet förespråkar EESK ett bibehållande av principen om minimal harmonisering. Tanken bakom det är att garantera ett starkt konsumentskydd och samtidigt tillåta medlemsstaterna att behålla eller anta strängare bestämmelser för konsumentskydd i enlighet med fördraget och i strikt överensstämmelse med artikel 153.5.

⁽¹⁾ Samma bestämmelse finns i artikel 129a i Maastrichtfördraget.

⁽²⁾ Se t.ex. direktiv 90/314 (paketresor) artikel 8, 94/47 (tidsdelning) artikel 11, 93/13 (oskäligen villkor) artikel 8, 97/7 (distansavtal) artikel 14, 85/577 (avtal utanför fasta affärslokaler), 84/450 (vilsedande reklam) artikel 7, 87/102 (konsumentkrediter) artikel 15. I denna fråga är det viktigt att erinra om den stora studie som på begäran av kommissionen genomfördes av *Centre de Droit de la Consommation* under ledning av Monique Goyens i samarbete med framtående jurister som Klaus Tonner, López-Sánchez, Susanne Storm, Jérôme Frank, Alexandros Voutsas, William Fagan, Paolo Martinello, Andrée Colomer, A. Tavassy och Geraint Howells (SPC/02/93/CM, juli 1994) och där det i slutrapporten korrekt görs en åtskillnad mellan olika former av harmonisering: minimi-, fullständig, delvis, total och valfri.

⁽³⁾ KOM(2001) 531 slutlig av 2.10.2001.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 208 slutlig av 7.5.2002.

⁽⁵⁾ KOM(2002) 443 slutlig av 11. 9.2002.

⁽⁶⁾ KOM(2003) 356 slutlig av 18.6.2003.

⁽⁷⁾ Infördes uttryckligen i fördraget genom europeiska enhetsakten.

⁽⁸⁾ Se artikel 32 i förslaget till konstitution.

5.5 Med tio nya medlemsstater rekommenderar EESK kommissionen att se över sin okritiska preferens för maximal harmonisering och att begränsa den till situationer där det handlar om att genomföra inre marknaden eller få den att fungera. EESK uppmanar också kommissionen att se till att konsumentskyddet kan garanteras på högsta nivå i takt med vetenskapliga kunskaper, den tekniska utvecklingen och sociokulturella mönster på området i fråga.

5.6 "Vetenskapliga kunskaper" avser grundläggande kunskaper för beslutsfattare på området för konsumentpolitik. Dessa omfattar beprövade rön om:

- a) konsumtionsteori
- b) forskningsresultat avseende konsumentmönster och organisationsutveckling,
- c) analys av åtgärder och projekt planerade av kommissionen etc.

Uppenbara brister när det gäller grundläggande kunskaper skall åtgärdas genom att ändamålsenlig forskningskapacitet tillhandahålls.

5.7 EESK rekommenderar också att EU, där så är möjligt och där den tekniska och rättsliga utvecklingen tillåter det, använder sig av förordningar (eller EU-lagar enligt det nya språkbruket), eftersom det är det lämpligaste instrumentet för en verklig tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och för att öka rätts-säkerheten vid dess tillämpning i rättsliga ärenden ⁽¹⁾.

6. Subsidiaritetsprincipen, principen om ömsesidigt erkännande och försiktighetsprincipen – tolkning och tillämpning med avseende på konsumentskydd

6.1 Ett antal grundläggande principer i EG-fördraget är också grundläggande för sekundärrätten, och dessa bör alltid återopas vid en precisering av arten, betydelsen, ändamålsenligheten och omfattningen av lagstiftning inom olika områden och i utformandet av Europeiska unionens olika politikområden.

Konsumentlagstiftningen utgör inget undantag.

6.2 Några sådana viktiga principer är subsidiaritetsprincipen ⁽²⁾, principen om ömsesidigt erkännande och försiktighetsprincipen.

⁽¹⁾ Bra exempel på detta är förordningar på senare tid om bl.a. domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EG nr 44/2001 av den 22 december 2000), om delgivning i medlemsstaterna av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (EG nr 1348/2000 av den 29 maj 2000), om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar för makars gemensamma barn (EG nr 1347/2000 av den 29 maj 2000), om insolvensförfaranden (EG nr 1346/2000 av den 29 maj 2000), om säljfrämjande åtgärder på den inre marknaden (KOM(2002) 585 slutlig av den 25 oktober 2002), om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen (KOM(2003) 443 slutlig av den 18 juli 2003), samt om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (KOM(2003) 689 slutlig av den 17 november 2003), etc.

⁽²⁾ Se artikel 5 andra stycket i EG-fördraget:

"På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå."

Det finns vissa skillnader i artikel 9.3 i förslaget till konstitution, vilka skulle behöva diskuteras mera ingående.

Texten i förslaget till konstitution lyder enligt följande:

"Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på de områden där den inte ensam är behörig vidta en åtgärd endast och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå."

Bland bidrag till diskussionen om subsidiaritetsprincipen kan följande nämnas:

"Subsidiarité: défi du changement", Actes du Colloque, Jacques Delors, publikation från Europeiska institutet för offentlig administration, Maastricht, 1991 (EIPA) 11/04, "Le principe de subsidiarité", Jean-Louis Clergerie, Eellipres, 1997, G. Vandersanden "Considérations sur le principe de subsidiarité", jan 1992 (ännu inte publicerad), "Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea", Gian Pietro Orsello, Rom, 1993 och Mégret-kommentarerna till fördraget, vol. 1, 2:a uppl. 421 ff.

6.3 Utan att gå in alltför djupt på subsidiaritetsprincipens betydelse för konsumentskyddslagstiftningen framgår det utan vidare av dess formulering och av artikel 153 att man står inför något som vissa kallat "dubbel subsidiaritet" ⁽¹⁾.

6.3.1 Lagstiftaren vill att de åtgärder som refereras till i artikel 153.3 b skall passera ett första filter i form av den "primära" eller allmänna subsidiariteten i f.d. artikel 3 b, och därefter ett ännu finare filter, en "sekundär" subsidiaritet. Ett villkor för gemenskapens åtgärder är att de har passerat subsidiaritetfiltret och att de kompletterar eller stöder medlemsstaternas initiativ på ovan nämnda områden.

6.3.2 Med andra ord är det alltid nödvändigt att medlemsstaterna tagit initiativ till åtgärder på nationell nivå eller åtar sig att göra det, innan gemenskapen kan vidta åtgärder för att komplettera eller stödja initiativen.

6.3.3 Gemenskapen har inte befogenheter att vidta åtgärder på de begränsade områden som anges ovan, även om sådant ingripande enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 3b är motiverat, om dessa åtgärder inte kompletterar eller stöder särskilda initiativ av medlemsstaterna.

6.4 Konsumentföreträdare måste under alla omständigheter få EU-institutionerna att förstå att när subsidiaritetsprincipen skall tillämpas får tolkningen inte leda till en blockering av nödvändiga och proportionerliga åtgärder i fråga om konsumentskydd.

6.5 Angående principen om ömsesidigt erkännande ⁽²⁾ har EESK redan ingående uttryckt sin åsikt i initiativyttrandet från november 2000 ⁽³⁾, som svar på kommissionens viktiga meddelande om ömsesidigt erkännande inom ramen för uppföljningen av handlingsplanen för den inre marknaden ⁽⁴⁾.

6.6 Kommissionen har publicerat åtgärdsprogram för hur principen om ömsesidigt erkännande skall tillämpas inom vissa områden, i synnerhet domar i brottmål och på privaträttens område ⁽⁵⁾.

6.7 I fråga om konsumentrelaterade åtgärder finns en växande tendens att inbegripa andra områden som är föremål för lagstiftning, särskilt där full harmonisering samtidigt eftersträvas.

6.8 Även om principen om ömsesidigt erkännande är motiverad generellt sett, finns det områden där den innebär att konsumenterna underställs medlemsstaternas skiftande lagstiftning, vilket skapar oklara situationer och hämmar gränsöverskridande handel ⁽⁶⁾.

6.9 EESK vill därför uppmärksamma kommissionen på att när principen om ömsesidigt erkännande används som medel för en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning bör den tillämpas varsamt och anpassas till verkligheten för varje bransch.

⁽¹⁾ Det skall dock påpekas att när kommissionen först lade fram sin tolkning av subsidiaritetsprincipen och presenterade den vid Europeiska rådet i Edinburgh den 11 december 1992 ledde det till att en hel rad förslag till direktiv som redan var under beredning drogs tillbaka och att många andra bordlades eller reviderades.

⁽²⁾ Principen antogs fullt ut i och med artikel 100b i Europeiska enhetsakten där Cassis de Dijon-domen slutgiltigt införlivades.

⁽³⁾ "Ömsesidigt erkännande på inre marknaden", föredragande: Göran Lagerholm i EGT C 116, 20.4.2001.

⁽⁴⁾ KOM(1999) 299 slutlig av 16.06.99.

⁽⁵⁾ EGT C 12, 15.3.2001.

⁽⁶⁾ Här åsyftas särskilt finansiella produkter via distanshandel.

6.10 Däremot menar EESK att försiktighetsprincipen, som införlivades i EU-rätten först i och med Maastrichtfördraget och som bara tillämpas inom miljöpolitiken, bör betraktas som en gemensam rättslig princip för all EU-politik och särskilt konsumentskyddspolitik. Detta skulle få stora praktiska konsekvenser för i synnerhet systematisk och objektiv riskanalys och för en omvänd bevisbörda till förmån för konsumenterna som en allmän regel inom skadeståndsrätten ⁽¹⁾.

7. En effektiv horisontell konsumentpolitik

7.1 Idén om en horisontell eller tvärgående konsumentpolitik införlivades i EG-fördraget i och med Amsterdamfördraget men hade redan innan dess omnämnts i flera av kommissionens programdokument ⁽²⁾. Den har idag fått en starkare ställning i kommissionens politiska riktlinjer och omnämns till och med i förslaget till konstitution som en grundläggande rättighet ⁽³⁾.

7.2 I kommissionens meddelande "Strategi för konsumentpolitik 2002–2006" ⁽⁴⁾ står det att "konsumenterna påverkas inte bara av särskilda konsumentskyddsbestämmelser, utan även av de åtgärder som vidtas inom andra viktiga gemenskapspolitiska områden som till exempel den inre marknaden, miljön och en hållbar utveckling, transporter, finansiella tjänster, konkurrens, jordbruk och yttre handel. Konsumentpolitiken som sådan kan inte utvecklas i isolering utan beaktande av andra områden som påverkar konsumenterna. Systematisk integrering av konsumentfrågor i EU:s politik på alla relevanta områden är en nödvändighet" ⁽⁵⁾.

7.3 I verkligheten har principen inte omsatts systematiskt i konkreta åtgärder inom EU:s politikområden. Den prioriteras inte heller i det ovan nämnda strategidokumentet, vilket EESK föreslog i sitt yttrande om kommissionens meddelande ⁽⁶⁾.

7.4 Det är viktigt att system för insyn och trovärdiga metoder införs för att konsumenternas intressen skall tillvaratas och en hög konsumentskyddsnivå skall kunna säkerställas inom alla områden som faller under EU:s behörighet ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande om "Försiktighetsprincipen", föredragande Adrien Bedossa, (EGT C 268, 19.9.2000).

⁽²⁾ Se EEG:s preliminära program från den 14 april 1975, där det redan stod att "alla (konsument)rättigheter bör säkerställas genom åtgärder inom ramen för särskild gemenskapspolitik, som till exempel ekonomisk politik, gemensam jordbrukspolitik, arbetsrättspolitik, miljöpolitik, energi- och transportpolitik liksom en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning som berör konsumenterna" (EGT C 92, 25.4.1975). Tanken vidareutvecklades senare i kommissionens meddelande till rådet den 4 juli 1985, den så kallade "Nya drivkraften" där det för första gången framförs att den inre marknaden är ett medel och inte ett mål för den Europeiska ekonomiska gemenskapen (KOM(85) 314 slutlig), som utgör grund för rådets resolution av den 23 juni 1986.

Även Europaparlamentet uppmanar kommissionen i sin resolution från 1992 om konsumentskydd och folkhälsa inför genomförandet av den inre marknaden att "på alla politikområden ta allt större hänsyn till behovet av konsumentskydd" (EP 152150).

Det ankom dock på EESK att strax före Europeiska rådet i Amsterdam, i sitt yttrande om den inre marknaden och konsumentskyddet (CES 1309/95 av den 22 november, föredragande Francisco Ceballo Herrero, EGT C 39, 12.2.1996), klart ange en rad rekommendationer beträffande ett horisontellt förhållningssätt till konsumentpolitiken och kräva en allmän referens till denna i det reviderade EG-fördraget.

⁽³⁾ Art. III-38 och art. III-5.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 208 slutlig av 7. 5.2002.

⁽⁵⁾ Se s. 7 i meddelandet.

⁽⁶⁾ Yttrande 276/2003 av den 26 februari 2003, föredragande: Ann Davidson, EUT C 95, 31.12.2003.

⁽⁷⁾ EESK:s rekommendationer i det redan citerade yttrandet 1309/95 av den 22 november:

— EESK - anser att Europeiska unionens samtliga handelspolitiska beslut bör beakta konsumenternas intresse och fattas i enlighet med objektiva och allmänna kriterier;
— anser när det gäller tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i fördraget att remitteringen till konsumentorganisationerna skall preciseras i undantagsfall. Även godkännande av överenskommelser mellan företag och särskilt företagskoncentrationer bör preciseras, eftersom dessa inverkar negativt på marknads funktion;
— anser att direktiv om illojal konkurrens och reklam bör antas,
— anser att rätten till konsumentskydd mot diskriminerande eller aggressiva försäljningsmetoder inom denna sektor bör harmoniseras,
— anser att samarbetspolitiken bör stärkas när det gäller antagande av säkerhetsnormer och sanktioner mot handel med varor eller tjänster som innebär hälso- eller säkerhetsrisker. (punkt 3.2.4)".

7.5 Därför föreslår EESK särskilt att kommissionen överväger behovet av en förstärkning av personal och resurser för GD Konsumentskydd och hälsa och fastställer nya metoder för samverkan i konsumentkyddsfrågor med övriga generaldirektorat.

7.5.1 Likaså bör övriga EU-institutioner: rådet, Europaparlamentet, Regionkommittén och även EESK tänka över sin organisation för att på bästa sätt tillgodose konsumentkyddet inom all gemenskapspolitik.

8. En förenklad och kodifierad konsumentlagstiftning

8.1 De allt fler och allt mer invecklade lagarna och reglerna inom konsumentlagstiftningen gör det tillrådligt eller till och med tvunget att förbättra och förenkla lagstiftningen.

8.2 Kommissionen har visat ett allt större engagemang för dessa aspekter vid utformningen av EU-lagstiftning ⁽¹⁾.

8.3 EESK delar kommissionens engagemang ⁽²⁾ i dessa frågor, och dess observationsgrupp för inre marknaden har dessutom sedan 2000 haft förenkling som ett ständigt tema.

8.4 EESK välkomnar därför det mellaninstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen i denna fråga ⁽³⁾ och hänvisar till kommentarerna i de yttranden som nämns nedan, i synnerhet det nyligen antagna yttrandet om kommissionens senaste meddelande i frågan ⁽⁴⁾.

8.5 Förenkling är särskilt viktigt i fråga om konsumentlagstiftning eftersom denna huvudsakligen berör privatpersoner. Man måste satsa på ytterligare förenkling, så att lagstiftningen blir lättare att förstå och tillämpa ⁽⁵⁾.

8.6 Samtidigt bör ansträngningarna för att få till stånd en kodifiering öka – ett arbete som kommissionen redan inlett, om än i liten skala, i fråga om ett antal olika direktiv.

8.7 Eftersom termen "kodifiering" kan tolkas på flera sätt anser vi att det inte tjänar något till att arbeta fram en europeisk konsumentlag ⁽⁶⁾. I stället förordar vi en samordnad bearbetning av gemenskapslagstiftningen utifrån stora teman.

⁽¹⁾ Detta framgår alltsedan 1992 av kommissionens dokument om "Bättre lagstiftning", bl.a. rapporten från 2002 (KOM(2002) 715 slutlig av den 11 december 2002) och meddelandena Bättre och enklare lagstiftning (KOM(2001)726 slutlig av den 5 juni 2002), Styrelseformerna i EU: Bättre lagstiftning (KOM(2002) 275-278 slutlig av den 11 februari 2003), Uppdatera och förenkla gemenskapens lagstiftning (KOM(2003) 71 slutlig) och framför allt Lagstiftnings- och arbetsprogram för 2004 (KOM(2003) 645 slutlig av den 29 oktober 2003), där det betonas att en förenkling och kodifiering av gemenskapens lagstiftning är prioriterat under 2004 (Bilaga 5).

⁽²⁾ Se EESK:s yttranden, föredragande Bruno Vever (EGT C 14, 16.1.2001), Kenneth Walker (EGT C 48, 21.2.2002 och EGT C 125, 27.5.2002), John Simpson (EUT C 133, 6.6.2003) och Daniel Retureau (INT/187 av den 17 mars 2004 - CESE 500/2004, EUT C 112, 30.4.2004)

⁽³⁾ EUT C 321, 31.12.2003. Se också Europaparlamentets betydelsefulla rapport 25.09.093 (A5-0313/2003), föredragande: Monica Frassoni.

⁽⁴⁾ KOM(2003) 71 slutlig, föredragande Daniel Retureau (CESE 500/2004, EUT C 112, 30.4.2004).

⁽⁵⁾ I fråga om genomförandet av EU:s regelverk angav 65 procent av de tillfrågade att det var fullbordat och 35 procent att processen inte var genomförd.

⁽⁶⁾ En kodifiering av EU:s konsumentlagstiftning och de olika tolkningarna av termen kodifiering debatterades ingående vid en konferens i Lyon 12–13 december 1997. De anföranden som hölls under konferensen gavs ut i en publikation med titeln Vers un Code Européen de la Consommation, 1998, Bruylant. Vid en konferens i Bologne-sur-Mer 14-15 januari 2000 diskuterades samma frågor, och anförandena från denna konferens gavs ut av Documentation Française (Paris 2000). Frågorna diskuteras också i olika inlägg i Dominique Fenouillet och Françoise Labarthes Faut-il recodifier le droit de la consommation? (Economica, 2002).

8.8 Lagstiftningen bör bli mer enhetlig och systematiskt organiserad. Ett allmänt sätt att minska lagstiftningstrycket är att i högre grad tillgripa själv- och samreglering.

8.8.1 Vi vill inte föregripa det yttrande som EESK håller på att utarbeta i denna fråga, men kan redan nu säga att det särskilt i fråga om konsumentskyddslagstiftning, på en marknad som fortfarande är okonso-liderad och med kända informationsbrister, krävs en rättslig ram som har tydligt definierade mål, para-metrar och kriterier för genomförande för att man skall kunna utveckla alternativa system med själv- och samreglering. EESK har redan framfört detta i sitt yttrande om otillbörliga affärsmetoder ⁽¹⁾.

9. Konsumentinformation och konsumentutbildning

9.1 Sedan lång tid tillbaka har EESK framhållit betydelsen av information och utbildning för att främja, skydda och försvara konsumenternas intressen.

9.2 Beträffande **konsumentinformation** har EESK framhållit att det inte räcker med särskild informa-tion för varje tjänst eller vara, hur detaljerad den än är, utan att det behövs en allmän information om konsumenträttigheter som i sin tur kan ligga till grund för en anpassad information om varorna och tjäns-terna i fråga ⁽²⁾.

9.3 När det gäller **konsumentutbildning** lovordas inte bara den "upplyste konsumenten" i EESK:s initia-tivyttrande, utan där redogörs också för innehåll och metoder för en konsumentutbildning liksom vilken roll som olika aktörer (EU, medlemsstater, konsumentföreningar, näringsidkare) ⁽³⁾ skulle spela i utbild-ningsprocessen.

9.4 En omarbetning av konsumentpolitiken till följd av utvidgningen är en nödvändighet. Konsumentin-formation och konsumentutbildning bör spela en större roll för att säkerställa att konsumenternas intressen främjas och skyddas, medan medlemsstaterna och konsumentföreningarna skall utarbeta riktlinjer och kriterier för att anpassa den på bästa sätt till varje nationell, regional eller lokal marknad.

9.4.1 I denna viktiga uppgift är det inte bara skolor, konsumentföreningar, företag, näringsidkare och medlemsstaterna som har en viktig roll.

Det åligger Europeiska unionen att samordna initiativen, men också att uppmuntra och främja åtgärder som syftar till att förbättra kvaliteten på konsumentinformation och att höja nivån på konsumentutbild-ning ⁽⁴⁾.

9.4.2 Detta innebär inte bara att ge finansiellt stöd utan också att organisera gemensamma informa-tionskampanjer och utbildningsprogram.

9.4.3 I dessa skall ingå konsumenter, näringsidkare, leverantörer av varor och tjänster samt represen-tanter för tillsynsmyndigheter och jurister (domare, advokater, allmänna åklagare osv.).

⁽¹⁾ EESK:s yttrande 105/2004, föredragande: Hernández Bataller (EUT C 108, 30.4.2004).

⁽²⁾ Se EESK:s yttrande om "Den inre marknaden och konsumentskyddet", föredragande Francisco Ceballo Herrero (EGT C 39, 12.2.1996) och "Grönbok om konsumentskyddet inom Europeiska unionen", föredragande Ann Davison i EGT C 125, 27.5.2002) och särskilt EESK:s yttranden om förslag till direktiv om vilseledande reklam, hemförsäljning, konsumentkrediter, paketresor, oskäligen villkor, tidsdelning, distanshandel i allmänhet och finansiella tjänster i synnerhet, tillverkarens ansvar, garantier, e-handel, produktsäkerhet och otillbörliga affärsmetoder.

⁽³⁾ EESK:s yttrande av den 26 mars 2003, föredragande: Bernardo Hernández Bataller (EUT C 133, 6.6.2003). Den intressanta rapporten från Nederländernas utskott för konsumentfrågor från november 2000 måste också nämnas i detta sammanhang.

⁽⁴⁾ Som rådet för övrigt redan fastslog i sin förordning av den 9 juni 1986 (EGT C 184, 23.7.1986).

10. Administrativt samarbete vid tillämpningen av konsumentskyddslagstiftningen

10.1 Resultatet av det förslag till förordning om samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftning (KOM(2003) 443 slutlig av den 18 juli 2003), och som EESK yttrat sig om ⁽¹⁾, är av avgörande betydelse.

10.2 För att kontrollsystemet för brott mot EG-rätten skall bli effektivare och tillämpas effektivt på nationell nivå är det nödvändigt att ta itu med de olika brister som omnämns i förslaget till förordning.

Något som skulle kunna ändras omgående är förslagets tillämpningsområde, som EESK ansåg alltför begränsat.

11. Viktiga områden att diskutera för att få till stånd ett effektivt och lämpligt konsumentskydd på en utvidgad inre marknad

11.1 Kommittén är fullt medveten om att det dröjer innan lagändringar får direkta konsekvenser eller resultat. EESK vill också betona att i frågor som bör fördjupas och förbättras bör en eventuell utveckling ske gradvis och samordnat för att inte äventyra den nödvändiga balansen mellan de huvudsakliga intressen som berörs, samtidigt som man inte får glömma bort konsumentens, i de flesta fall, ofördelaktiga situation.

11.2 Med tanke på detta vill EESK lyfta fram några områden där konsumenterna direkt berörs och som vi anser behöver diskuteras för att kunna få till stånd en förbättring av den nuvarande konsumentskyddslagstiftningen.

11.2.1 Ett av dessa områden är **konsumenttjänsters säkerhet** och i anknytning här till lagstiftningen om **leverantörens ansvar för bristfälliga tjänster**.

11.2.2 Sedan ett förslag till direktiv om konsumenttjänsters säkerhet ⁽²⁾ bordlades 1992, är det med förnyat hopp som vi finner att kommissionen, på rådets och Europaparlamentets uppmaning att "identifiera behov, möjligheter och prioriteringar för gemenskapsåtgärder i fråga om tjänsters säkerhet" ⁽³⁾, har beslutat att på nytt ta upp diskussionen i denna fråga med sin rapport från den 6 juni 2003 ⁽⁴⁾ och även senare med sitt förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Yttrande antaget den 28 januari 2004, föredragande: Bernardo Hernández Bataller (EUT C 108, 30.4.2004). Kommissionen hade redan uppmärksammat behovet av en bättre övervakning av EG-rättens tillämpning i sitt meddelande av den 11 december 2002 (KOM(2002) 725 slutlig).

⁽²⁾ Med hänvisning till subsidiaritetsprincipen beslutades vid Europeiska rådets möte i Edinburgh 11–12 december 1992 att dra tillbaka en rad förslag till direktiv som var under beredning, bl.a. de som åsyftas i texten (SN/456/92 bilaga C till ordförandeskapets slutsatser).

⁽³⁾ Direktiv 2001/95/EG, artikel 20.

⁽⁴⁾ KOM(2003) 313 slutlig, 6 juni 2003.

⁽⁵⁾ KOM(2004) 2 slutlig av den 13 januari 2004. Se EESK:s yttrande, föredragande: Metzler och Ehnmark. Se också rådets resolution av den 1 december 2003, publicerad i EUT C 299, 10.12.2003.

11.2.3 Vi fruktar dock att med kommissionens förhållningssätt i frågan, grundad på en felaktig tolkning av subsidiaritetsprincipen och principen om komplementaritet i förhållande till nationell politik, kommer ingen effektiv lagstiftning att komma till stånd inom rimlig tid ⁽¹⁾.

11.2.4 Ett annat område där det finns en stor lucka i EU-lagstiftningen är en definition av räckvidden för **tjänster i allmänhetens intresse** och de styrande principerna för dessa, med avseende tjänsternas kontinuitet och omfattning, överkomliga priser, rätt till valfrihet osv ⁽²⁾.

11.2.4.1 EESK anser i enlighet med sina yttranden ⁽³⁾ om tjänster i allmänhetens intresse att EU i och med EU:s utvidgning måste fastställa riktlinjer angående privatisering av viktiga offentliga tjänster och identifiera kärnan av tjänster i allmänhetens intresse, däribland flyg- och järnvägstransporter, elektricitet, gas, post och telekommunikation ⁽⁴⁾.

11.2.4.2 Eftersom det för närvarande inte finns tillräckligt precisa indikatorer för en jämförelse av tjänster i allmänhetens intresse ser vi fram emot kommissionens utlovade meddelande om en metod för en övergripande bedömning av dessa tjänster ⁽⁵⁾.

11.2.5 En annan brist som ännu inte åtgärdats är harmoniseringen av lagen om utomobligatoriska förpliktelser.

11.2.5.1 Kommissionens förslag till reglering av denna fråga ⁽⁶⁾ förtjänar därför ett särskilt omnämnande. Tillsammans med de kommentarer och förslag som EESK lägger fram i sitt yttrande ⁽⁷⁾ är kommissionens förslag ett värdefullt bidrag till harmoniserad lagstiftning inom ett utvidgat EU på ett viktigt område för ett säkert konsumentskydd.

11.3 När det gäller **rätten till information**, särskilt i fråga om livsmedel ⁽⁸⁾, bör märkningen bli lättfattligare, men även andra moderna metoder bör användas som förbättrar information till konsumenterna (Internet, gratislinjer, kundtjänster osv.). När så krävs och är möjligt skall varans ursprung också uppges ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Utan att föregripa EESK:s yttrande i frågan (CESE 137/2005).

⁽²⁾ Se "Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse2 (KOM(2003) 270 slutlig av den 21 maj 2003) och kommissionens meddelande "Tjänster i allmänhetens intresse i Europa" (KOM(96) 443 slutlig av den 11 september 1996).

⁽³⁾ EESK:s yttrande CES 1607/2003 av den 10 december 2003 (EUT C 80, 30.3.2004), föredragande: Bernardo Hernández Bataller och CES 605/1997 av den 29 maj 1997, föredragande: Jan Jacob van Dijk (EGT C 287, 22.9.1997). Se också EESK:s yttrande om vissa viktiga tjänster, bl.a. CES 1269/96 av den 31 oktober 1996 (EGT C 66, 3.3.1997) om energi, CES 229/2001 av den 1 mars 2001 (EGT C 139, 11.5.2001) om elektroniska kommunikationstjänster, föredragande: Bernardo Hernández Bataller.

⁽⁴⁾ I Portugal räknas inte längre, överraskande nog, telefonjänster som viktiga offentliga tjänster! (Lag 5/2004 av den 10 februari 2004).

⁽⁵⁾ Enligt meddelandet KOM(2004) 374 slutlig, 12.5.2004.

⁽⁶⁾ Förordning om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (KOM(2003) 427 slutlig av den 22 juli 2003) (Rom II).

⁽⁷⁾ CES 841/2004, föredragande: Jörg Frank von Fürstenwerth (EUT C 241, 28.9.2004).

⁽⁸⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 (EGT L 109, 6.5.2000).

⁽⁹⁾ I enlighet med direktivet är det bara obligatoriskt att uppges en varans ursprung eller härkomst när ett utelämnande skulle kunna vilsleda konsumenten, en formulering som gett upphov till många tolkningar och inte är tillräckligt tydlig i juridisk bemärkelse.

11.4 I fråga om **skydd av människors hälsa och säkerhet** beror ett effektivare RAPEX-system⁽¹⁾ på medlemsstaternas kapacitet. EESK instämmer i att man behöver satsa på ett högkvalitativt kontrollsystem av EU:s marknad. Satsningen skall bestå av projekt som bidrar till utformningen och utvecklingen av kontrollsystem för marknaden i medlemsstaterna, i synnerhet de nya medlemsstaterna, och vara ett stöd för både konsumentorganisationer och behöriga myndigheter⁽²⁾.

11.4.1 Det är å andra sidan konsumentorganisationernas uppgift att garantera tillförlitlig information om vilka produkter och tjänster som är säkrast, liksom att tillhandahålla resultat från undersökningar som utförts på nationell nivå.

11.5 I fråga om **skyddet av konsumenternas ekonomiska intressen** finns det flera aspekter som förtjänar att uppmärksammas och bearbetas.

11.5.1 Beträffande **tillverkaransvar**⁽³⁾ finns det en obalans i den nuvarande lagstiftningen till nackdel för konsumenten, i fråga om en omvänd bevisbörda för konsumenten och grunderna för tillverkarens ansvarsfrihet.

11.5.1.1 Det är därför helt motiverat att fortsätta med den pågående översynen av direktiv 85/374/CEE av den 25 juli 1985 i linje med inriktningen i särskilt grönboken om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister⁽⁴⁾ som flera av de studier som kommissionen beställt har beaktat⁽⁵⁾.

11.5.2 Vi reserverar oss för förslaget att inskränka konsumentskyddet vid **hemförsäljning**⁽⁶⁾ till att gälla endast då konsumenten uttryckligen begärt det, eftersom det är svårt att skaffa fram bevis och eftersom det förekommer gränsfall där rättsosäkerhet råder. EESK anser att problemet bör tas upp på nytt och att grundregler bör fastställas som skyddar konsumenterna mot bedrägerier. Hela direktivet bör ses över med tanke på nuvarande otillbörliga och aggressiva metoder och med tanke på de EU-texter som behandlar detta ämne.

11.5.3 Angående **distansavtal**⁽⁷⁾ är det viktigt att snarast komma fram till ett beslut om att införa omvänd bevisbörda för leverantören när det gäller att ha uppfyllt kravet på förhandsinformation, på skriftlig bekräftelse och på konsumentens samtycke⁽⁸⁾. Det vore också lämpligt att diskutera om informationskrav bör införas vid distansavtal där ny teknik är involverad.

(1) System för snabbt informationsutbyte.

(2) Se även EESK:s yttrande om "Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om allmän produktsäkerhet", (EGT C 367, 20.12.2000). I fråga om kontrollsystem för marknaden anser 65 procent av de tillfrågade att de är adekvata medan 37 procent att de är tämligen ineffektiva.

(3) Direktiv 85/374/CEE av den 25 juli 1985 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 99/34/EG av den 10 maj 1999, där tillämpningsområdet utvidgas till elmarknaden.

(4) KOM(1999) 396 slutlig, 28 juli 1999.

(5) Särskilt åsyftas Lovells-rapporten (MARKT/2001/II/D), kontrakt ETD/2001/B5-3001/D/76, där föredraganden för detta yttrande deltog.

(6) Rådets direktiv 85/577/CEE av den 20 december 1985 om att skydda konsumenten i de fall då avtal ingås utanför fasta affärslokaler, EGT 372, 31.12.1985.

(7) Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/CE av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal, EGT L 144, 4.6.1997.

(8) Artikel 11 i direktiv 97/7, första stycket.

11.5.4 EESK vill uttrycka sin oro med avseende på tillämpningen av **ångerrätten** och understryker vikten av att de olika lagtexternas tidsgränser blir enhetliga och att tydliga regler fastställs för att utöva denna rättighet, i synnerhet med avseende på finansiella tjänster ⁽¹⁾ och konsumentkrediter ⁽²⁾. Kommittén kan inte låta bli att återigen påtala hur viktigt det är att man förenklar detta komplexa och svårförståeliga regelverk ⁽³⁾.

11.5.5 När det gäller konsumentskydd i samband med **oskäligen villkor** ⁽⁴⁾ skulle det vara lämpligt att kommissionen systematiskt ställde samman en förteckning över villkor som uttryckligen bedömts som oskäligen, dels av de nationella domstolarna i medlemsstaterna, dels av EG-domstolen. Denna information skulle också föras ut till samtliga representativa konsument- och branschorganisationer ⁽⁵⁾.

11.5.5.1 Dessa bestämmelser anses å andra sidan vara inaktuella, varför kommissionen snarast bör fullfölja omarbetningen av dem, vilket vore att vänta efter rapporten om tillämpningen av direktivet ⁽⁶⁾ och de otaliga arbetsmöten som hållits om detta ämne.

11.5.6 Problemet med **konsumentkrediter** ⁽⁷⁾ har EESK redan haft tillfälle att yttra sig om i samband med kommissionens förslag ⁽⁸⁾ på detta område, men vi vill här påminna om att det är nödvändigt att bekämpa förekomsten av ockerräntor och att bringa balans i de rättigheter och skyldigheter som gäller för konsumenterna och de institut som är kreditgivare. De skillnader som föreligger i de nationella lagstiftningarna på detta område liksom de olika nivåerna av konsumentskydd är något som kommer att förvärras i och med anslutningen av de nya medlemsstaterna. Denna situation skulle kunna leda till att förtroendet på marknaden för finansiella tjänster skadas och det uppstår snedvridningar i konkurrensen.

11.5.7 Som EESK redan påpekat vid ett flertal tillfällen utgör **hushållens överskuldssättning** en angelägen fråga för gemenskapen, i och med att detta problem blir allt vanligare och befaras öka kraftigt om räntorna går upp ⁽⁹⁾.

11.5.8 Det är också nödvändigt att förbättra bestämmelserna på området **säkerhet vid elektronisk betalning** ⁽¹⁰⁾, varför EESK välkomnar kommissionens initiativ att inleda en debatt om att inrätta ett europeiskt område för betalningar på inre marknaden ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/65/EG av den 23 september 2002 om konsumentskydd vid distansavtal, EGT L 271, 9.10.2002.

⁽²⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter, KOM(2002) 443, 11.9.2002.

⁽³⁾ Av de tillfrågade visste 89 % att denna rättighet omfattas av lagstiftningen men 30 % menade att den inte gäller i praktiken.

⁽⁴⁾ Direktiv 93/13/EEG av den 5 april (EGT L 95, 21.4.1993, s.29).

⁽⁵⁾ Databasen Clab har inte uppdaterats kontinuerligt och är svårtillgänglig. Av de tillfrågade ansåg 52 % att konsumentskyddet mot oskäligen villkor är tillfredställande och knappt 19 % ansåg att skyddet är otillräckligt.

⁽⁶⁾ KOM(2000) 248 slutlig, 6.7.2000; jfr yttrande CES 1424/2000, föredragande: Manuel Ataíde Ferreira, EGT C 116, 20.4.2001.

⁽⁷⁾ Direktiv 87/102, EGT L 42, 12.2.87 och direktiv 98/7, EGT L 101, 1.4.1998.

⁽⁸⁾ EESK:s yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar om konsumentkrediter" av den 17 juli 2003 (EUT C 234, 30.9.2003), där EESK uttrycker sitt missnöje med att förslaget, i likhet med direktiv 87/102/EEG, främst tar hänsyn till inre marknads utveckling, och att konsumentskyddet endast berörs i den mån det kan stimulera den fria rörligheten på kreditmarknaden och alltså inte är ett mål i sig utan enbart ett medel för att förverkliga den inre marknaden.

⁽⁹⁾ Kommittén påminner i detta sammanhang om den fortfarande lika aktuella informationsrapporten och initiativyttrandet av den 24.4.2002 som Manuel Ataíde Ferreira var föredragande för (EGT C 149., 21.6.2002) samt de olika möten om detta tema som anordnades av kommissionen och av nationella konsumentorganisationer.

⁽¹⁰⁾ Kommissionens rekommendation 87/598/EEG om en europeisk uppförandekod för elektroniska betalningar, EGT L 365, 24.12.1987, ger inte konsumenterna ett tillräckligt skydd.

⁽¹¹⁾ Meddelande från kommissionen om en ny rättslig ram för betalningar på den inre marknaden (KOM(2004) 718 slutlig), EESK:s yttrande, föredragande: Guido Ravoet (30.6.2004).

11.5.8.1 Det saknas i alla händelser en helhetssyn när det gäller elektronisk handel som skulle kunna vinna konsumenternas förtroende, något som framgick med all tydlighet under den konferens som hölls i Dublin i samband med Europeiska konsumentdagen 2004.

11.5.8.1.1 Det kan tilläggas att det arbete som genomförts hittills för att skapa system för ackreditering av näringsidkare inte ens har lett till några konkreta metoder för självreglering som skulle kunna hjälpa konsumenterna att se om en Internetsida är pålitlig.

11.5.8.1.2 Därför ser vi positivt på den senaste tidens utveckling, trots vissa brister, av kommissionens initiativ som avser säkrare Internetanvändning ⁽¹⁾, skydd av minderåriga, skydd av den mänskliga värdigheten och rätt till genmäle med avseende på audiovisuella tjänster och informationstjänster ⁽²⁾.

11.5.8.2 Å andra sidan saknas på internationell nivå en rättslig ram liknande den som infördes inom EU genom Bryssel 1-förordningen, som är av avgörande betydelse för utvecklingen mot säkra elektroniska transaktioner. Därför borde man inom ramen för Haagkonferensen verka för att utarbeta en konvention i fråga om behörighet och tillämpning av domslut i ärenden av civil eller kommersiell natur på detta område.

11.5.9 Av grundläggande betydelse är att göra **avtalsrätten** mer enhetlig, ett arbete som kommissionen initierat och EESK stöder ⁽³⁾. Detta arbete bör fortskrida och fördjupas, särskilt med avseende på vissa avtal som är av särskilt stort intresse för konsumenterna ⁽⁴⁾.

11.5.10 Nyligen publicerades direktivet om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier ⁽⁵⁾, där aspekter som gäller garantier vid försäljning av varor särskilt betonas. EESK vidhåller den kritik mot förslaget som framfördes i kommitténs yttrande ⁽⁶⁾, särskilt med avseende på förhållandet mellan kommersiella och rättsliga garantier och förfarandena för att omsätta dessa garantier i praktiken.

11.5.10.1 Det blir nu nödvändigt att utvidga dess tillämpningsområde till att även gälla garantiservice ⁽⁷⁾. Sedan måste kommissionen noggrant följa hur detta överförs till medlemsstaternas nationella lagstiftning, i och med att det handlar om en mycket komplex ordning som är svår att anpassa till de olika ländernas nationella lagstiftning.

11.5.11 Ett område där man hade hoppats att kommissionen skulle utarbeta förslag till följd av grönboken om konsumentskydd ⁽⁸⁾ var det som rör **otillbörliga affärsmetoder**.

11.5.11.1 EESK hade redan i sitt yttrande i denna fråga ⁽⁹⁾ haft tillfälle att uttrycka sin besvikelse och oro avseende det planerade instrumentets innehåll och inriktning.

⁽¹⁾ Se KOM(2004) 91 slutlig, 12.3.2004 och EESK:s yttrande som håller på att utarbetas av Daniel Retureau och Ann Davison.

⁽²⁾ Se KOM(2004) 341 slutlig, och EESK:s yttrande av föredraganden för detta yttrande.

⁽³⁾ Se kommissionens meddelande om europeisk avtalsrätt (KOM(2001) 398 slutlig, 11.7.2001) och EESK:s yttrande med Daniel Retureau som föredragande, EGT C 241, 15.3.2001.

⁽⁴⁾ Se initiativytttrandet om försäkringsavtal (INT/202), med samma föredragande som föreliggande yttrande.

⁽⁵⁾ Direktiv 1999/44/EG av den 25.5.1999, EGT L 171, 26.6.1999.

⁽⁶⁾ Yttrande CESE 743/94, av den 1 juli 1994, föredragande: J Proumens (EUT C 295, 22.10.1994).

⁽⁷⁾ Detta nämndes redan i kommissionens utmärkta grönbok (KOM(93) 509 slutlig, 15.11.1993). Direktivet som följde levde inte upp till grönbokens ambitioner.

⁽⁸⁾ KOM(2001) 531 slutlig, Jfr yttrandet CESE 344/2002, föredragande: Ann Davison (EGT C 125, 27.5.2002).

⁽⁹⁾ Yttrande, 28.1.04, föredragande Bernardo Hernández Bataller (EUT C 108, 30.4.2004).

11.5.11.2 Detta blir ett område vars framtida utveckling företrädare för konsumenterna kommer att behöva följa uppmärksamt, särskilt i de nya medlemsstaterna.

11.5.12 På liknande sätt har EESK redan tidigare uttryckt sin besvikelse över förslaget till förordning om **säljfrämjande åtgärder** ⁽¹⁾, och vill här åter framföra sina betänkligheter när det gäller förordningens slutgiltiga utseende och dess överensstämmelse med förslaget avseende otillbörliga affärsmetoder. Vi befarar att dessa instrument tillsammans inte kommer att leda till några förbättringar för konsumenterna utan snarare resultera i en försämring av den aktuella konsumentskyddsnivån.

11.6 När det sedan gäller **möjligheten till rättslig prövning** anser EESK att det inte bara är nödvändigt att stärka skyddet av kollektiva, allmänna och individuella konsumentintressen ⁽²⁾ genom att snarast omarbета direktivet om förbudsföreläggande ⁽³⁾. Dess tillämpningsområde bör dessutom vidgas så att man åstadkommer en verklig "class action", som inriktas på skadestånd och inte bara på att stoppa olagliga och illojala affärsmetoder utan försvarar varje konsuments rättmätiga intressen i en tvist, och då särskilt snabba och helst kostnadsfria rättsprocesser ⁽⁴⁾. I samband med detta vill EESK betona sin positiva inställning till alternativa metoder för tvistlösning ⁽⁵⁾, och likaså för medlingsprocedurer, och anser att man bör prioritera operativt och tekniskt stöd till nationella myndigheter i de olika medlemsstaterna ⁽⁶⁾ för att de skall kunna inrätta sådana strukturer.

11.6.1 EESK anser också att man bör anta ett bindande instrument som, i samklang med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, bidrar till att uppnå de målsättningar som kommissionen satt upp i sina rekommendationer i denna fråga ⁽⁷⁾, nämligen konsumenternas valfrihet, opartiskhet och öppenhet i samband med rättsliga förfaranden. På så sätt skulle det som i dag endast är rekommendationer och inte fått någon allmän tillämpning i praktiken bli tvingande bestämmelser.

11.7 EESK välkomnar kommissionens nya initiativ i fråga om rättsligt samarbete, särskilt förordningarna om insolvens ⁽⁸⁾, och lagstiftningen med avseende på behörig domstol (Brysselkonventionen) ⁽⁹⁾ förslaget till förordning om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II) ⁽¹⁰⁾, grönboken om omvandling av Romkonventionen om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser till gemenskapsbestämmelser (Rom I) ⁽¹¹⁾, samt förordningen om ett övergripande ramverk för gemenskapens insatser för att underlätta genomförandet av ett europeiskt civilrättsligt område ⁽¹²⁾. Kommittén vill uppmuntra kommissionen att gå vidare i arbetet med att skapa ett europeiskt civilrättsligt område, något som är av grundläggande betydelse för fullbordandet av inre marknaden och ännu viktigare i ett utvidgat EU.

⁽¹⁾ Se yttrande, EGT C 221, 17.9.2002, med Dimitrios Dimitriadis som föredragande, om kommissionens förslag till förordning (KOM)2001 546, 2.10.2001.

⁽²⁾ Av de tillfrågade kände 71 % till att det finns mekanismer som ger möjlighet till rättslig prövning medan 29 % svarade att det inte finns sådana särskilda mekanismer. I fråga om hur effektiva de är anser 58 procent av de tillfrågade att de är adekvata medan 35 procent att de är tämligen ineffektiva.

⁽³⁾ Direktiv 98/27/EG, 19.5.1998, (EGT L 166, 11.6.1998) numera i kodifierad version (KOM(2003) 241 slutlig, 12.5.2003).

⁽⁴⁾ På frågan om det finns bestämmelser för att göra undantag för konsumentorganisationer när det gäller rättsliga kostnader svarade 73 % av de tillfrågade att det inte finns några sådana.

⁽⁵⁾ EESK:s yttrande om Grönbok om alternativa system för tvistlösning inom civil- och handelsrätt (KOM) 2002 196, 19.4.2002, föredragande: Henri Malosse - EUT C 85, 8.4.2003. Som en uppföljning väntar EESK på publiceringen av rapporten om hur EEJ-NET (European Extra-Judicial Network) fungerar. EESK vill ändå här och nu påpeka att nätet behöver göras mer välfungerande.

⁽⁶⁾ Av de tillfrågade kände 78 % till att sådana strukturer existerar medan 33 % inte kände till dem.

⁽⁷⁾ Rekommendation 98/257/EG av den 30 maj om principer som skall tillämpas på de instanser som är ansvariga för förfaranden för reglering av konsumenttvister utanför domstol, EGT L 115, 17.4.1998 och rekommendation 2001/310/EG av den 4 april 2001, EGT L 109, 19.4.2001.

⁽⁸⁾ Rådets dokument 91/99 och 1-99/00806 som EESK utarbetat ett yttrande om med Guido Ravoet som föredragande (EGT C 75, 15.3.2000), ingår numera i förordning (EGT L 160, 30.6.2000).

⁽⁹⁾ Förordning EG 44/2001 (EGT L 12, 16.1.2001).

⁽¹⁰⁾ KOM(2003) 427 slutlig, 28 juli 1999.

⁽¹¹⁾ KOM(2002) 654 slutlig, som EESK utarbetat ett yttrande om med samma föredragande som för föreliggande yttrande (CESE 88/2004, EUT C 108, 30.4.2004).

⁽¹²⁾ KOM(2001) 705 slutlig, 22.11.2001, som EESK utarbetat ett yttrande om med Manuel Ataíde Ferreira som föredragande (EGT C 36, 8.2.2002).

12. Slutsatser

12.1 Att främja och skydda konsumenternas intressen och inflytande bör utgöra en fast målsättning inom alla Europeiska unionens politikområden och uppfattas som en verklig europeisk medborgerlig rättighet.

12.2 I och med anslutningen av de tio nya medlemsstaterna, där konsumentskydd i de flesta fall är en relativt ny företeelse, måste hela konsumentpolitiken omvandlas för att anpassa den till en ny situation med en marknad som omfattar cirka 500 miljoner konsumenter.

12.3 Europeiska unionen och dess institutioner har en avgörande roll för att fastställa prioriteringar när det gäller de olika rättsliga och institutionella ramar, program och åtgärder som behöver förändras för att säkra en effektiv konsumentpolitik som kan uppfylla denna målsättning.

12.4 Som företrädare för det civila samhällets intressen vill EESK genom detta initiativyttrande bidra till att utforma en sådan politik, varvid vi vill verka för att särskilt företrädare från de nya medlemsstaterna deltar.

12.5 EESK anser att de främsta prioriteringarna inom konsumentpolitiken är att

- konsolidera gemenskapslagstiftningen genom förenkling och kodifiering,
- bestämmelserna skall tillämpas på ett effektivt sätt och vara korrekt införlivade,
- likaså skall de övervakas, och ramdirektivet om otillbörliga affärsmetoder skall genomföras,
- insatser för bättre konsumentutbildning och konsumentupplysning skall främjas,
- integrera konsumentpolitiken i övriga politikområden både på gemenskapsnivå och nationell nivå,
- stödja konsumentorganisationernas arbete med att undersöka produkter och utbyta information om produktkvalitet.

12.6 EESK hävdar att starka och oberoende konsumentorganisationer utgör grunden för en resultatinkärlig politik som kan främja och skydda konsumenternas intressen och inflytande.

12.7 För att detta skall kunna fungera menar EESK att det är nödvändigt att se till att konsumentorganisationerna får det finansiella stöd de behöver för att kunna genomföra olika aktiviteter, program, projekt och initiativ.

12.8 En definition av kriterier för konsumentorganisationernas representativitet och deltagande skulle på ett avgörande sätt bidra till att öka konsumentpolitikens verkningsgrad.

12.9 EESK menar att man stegvis och utan att förlora den nödvändiga balansen mellan de berörda intressena måste fullfölja eller initiera nya lagstiftningsförslag och då prioritera följande områden:

- Konsumenttjänsters säkerhet och leverantörens ansvar för bristfälliga tjänster.
- Viktiga tjänster i allmänhetens intresse.
- Skydd av hälsa och säkerhet.
- Säkrare elektroniska betalningar och Internetanvändning.
- Överskudsättning hos hushållen.
- Betalningsmedel.
- Avtalsrätt.
- Möjligheten till rättslig prövning och ett europeiskt rättsligt område.

12.10 Dessutom bör man se över annan redan befintlig lagstiftning för att uppnå bättre överensstämmelse mellan olika bestämmelser och anpassa dem till den nya utvidgade inre marknaden. Detta gäller särskilt följande områden:

- Tillverkarens ansvar.
- Hemförsäljning, distanshandel, elektronisk handel, säljfrämjande åtgärder.
- Oskäligen villkor.
- Konsumentkrediter.
- Garanti vid försäljning av varor och tjänster.

12.11 Kommittén vill påminna om sitt tidigare förslag om att inrätta ett konsumentforskningsinstitut på EU-nivå som skulle kunna utgöra en kunskapsbank för konsumentpolitiken ⁽¹⁾.

12.12 EESK uppmanar medlemsstaterna att inom alla politikområden prioritera frågan om att främja och skydda konsumenternas intressen och inflytande.

12.13 Kommittén uppmanar kommissionen dels att ta hänsyn till de förslag som framförs i detta yttrande i sitt arbete med att fastställa nya riktlinjer för konsumentpolitiken, dels att regelbundet publicera rapporter om den aktuella situationen med avseende på konsumtion och konsumenter i Europa.

Bryssel den 10 februari 2005

Europeiska ekonomiska och sociala
kommitténs
ordförande
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Yttrandet om "Strategi för konsumentpolitik 2002–2006" (EUT C 95, 23.4.2003, föredragande: Ann Davison); Yttrandet om "Ett allmänt ramverk för finansiering av gemenskapens åtgärder till stöd för konsumentpolitiken under perioden 2004–2007" (EUT C 234, 30.9.2003, föredragande: Bernardo Hernández Bataller).

BILAGA

till Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avslogs men fick minst en fjärdedel av rösterna.

Punkt 12.5

Lägg till följande strecksats.

”— göra det möjligt att lösa konsumenträttsfrågor utanför det egna landet på sitt modersmål med hjälp av en företrädare från det egna landet.”

Motivering

Konsumenterna har för närvarande svårt att tillvarata sina rättigheter i ett annat EU-land på grund av språkbarriärer och bristande kännedom om systemet, t.ex. för letter vid överträdelser av konsumenträtten i Nederländerna eller vice versa.

Resultat av omröstningen:

Röster för: 23

Röster emot: 43

Nedlagda röster: 3
